



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF AU SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

PROJET DE LOI INSTITUANT UN SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

NOR : SSAX1936435L/Bleue-1

NOR : SSAX1936438L/ Bleue-1

24 janvier 2020

SOMMAIRE GÉNÉRAL

<u>Indicateurs d'impact.....</u>	<u>4</u>
<u>Consultations.....</u>	<u>5</u>
<u>Introduction générale.....</u>	<u>7</u>
<u>Projet de loi organique.....</u>	<u>218</u>
<u>Projet de loi ordinaire.....</u>	<u>256</u>

Indicateurs d'impact

Disposition	Enjeu	Indicateur	Mesure	Commentaire
Titre 1 – Chapitre 1 – Section 1 – Article 1	Déploiement du système universel	Nombre d'assurés s'étant créés des droits dans le système universel au 31 décembre 2022	Statistiques CNRU	Le système universel entrera en vigueur pour les premières générations concernées (assurés nés à partir du 1 ^{er} janvier 2004) au 1 ^{er} janvier 2022
Titre 4 – Chapitre 1 – Section 1 – Article 1	Mise en place de la caisse nationale de retraite universelle (CNRU)	Nombre de Conseils d'administration de la CNRU tenus au 31 décembre 2021	Statistiques CNRU	
Titre 4 – Chapitre 1 – Section 1 – Article 2	Adoption du schéma de transformation	Publication de l'arrêté prévu au II de l'article 50 au 31 septembre 2021	Légifrance	Le directeur de la CNRU est chargée de proposer pour approbation le schéma de transformation au plus tard le 30 juin 2021
Titre 4 – Chapitre 3 – Section 1 – Article 1	Intégration financière du système universel	Présentation des comptes combinés dans le cadre de la LFSS pour 2025	Légifrance	Périmètre actuel de la LFSS : régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et FSV
Titre 1 – Chapitre 2 – Section 1 – Article 1	Niveau des retraites du système universel	Retraite mensuelle moyenne brute de droit direct liquidée en vertu des règles du système universel en 2042	Statistiques CNRU – DREES	Retraite mensuelle moyenne brute de droit direct en 2019 : 1 422 € (DREES, 2019)

Tableau synoptique des consultations

Instance	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
Cnav	X	
CNAM	X	
Cnaf	X	
Across	X	
CATMP	X	
UNCAM	X	
CPSTI	X	
CCMSA	X	
CnavPL	X	
CNIEG	X	
Banque de France	X	
Ircantec	X	
ERAFP	X	
CNEN	X	
COCT (Commission générale)	X	
CNNCEFP	X	
CCFP (saisi sur l'article 33 du projet de loi)	X	
CSTA (saisi sur l'article 6 du projet de loi)	X	
CCLRF (saisi sur l'article 64 du projet de loi)	X	
CSFM		X
CNCPH		X
CAVIMAC		X
CRCF		X
Cropéra		X
CRPCEN		X
Enim		X
CPRP SNCF		X

CRP RATP	X
Port Autonome de Strasbourg	X
CANSSM	X
CNRACL	X
CNBF	X
Agirc-Arrco	X
CRPN	X
IRCEC	X
RAVGDT	X
CARMPIMKO	X
CARMF	X
CARPV	X
CAVP	X
CAVOM	X
CAVAMAC	X
CIPAV	X
CARCDSF	X
CAVEC	X
CPRN	X
RAEP	X

INTRODUCTION GENERALE

SOMMAIRE

PARTIE 1 - ÉTAT DES LIEUX DU SYSTÈME DE RETRAITE ACTUEL	10
A. FONDÉ SUR LA RÉPARTITION, LE SYSTÈME DE RETRAITE ACTUEL COMPREND UNE DIMENSION SOLIDAIRE QUI PEUT ET DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	10
I. Un modèle fondé sur la solidarité entre les générations	10
II. Un système qui permet aujourd'hui d'assurer aux générations du baby-boom des retraites élevées, mais dont les perspectives pour les futures générations sont dégradées	12
III. Le système de retraite actuel réalise une redistribution importante entre les différents actifs, via des mécanismes explicites de solidarité	16
IV. Les règles du système de retraite induisent également des redistributions implicites entre assurés, qui peuvent a contrario accroître les inégalités	21
V. Des dispositifs de solidarité qui ne sont pas adaptés aux évolutions de la société et aux nouvelles formes d'activité	23
B. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME DE RETRAITE A ÉTÉ RENFORCÉ MAIS N'EST PAS GARANTI À LONG TERME	27
I. Les réformes passées ont permis de contenir la hausse des dépenses de pensions liées au baby-boom	27
II. Le système présente toutefois un déficit structurel dès le début des années 2020	30
C. SOUS L'EFFET DES RÉFORMES PASSÉES, LES ÂGES DE DÉPART PROGRESSED, MAIS INSUFFISAMMENT POUR COMPENSER LE DÉSÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE	33
I. L'âge effectif de départ en retraite augmente progressivement, mais il reste nettement inférieur à celui des autres pays de l'OCDE	33
II. Cette augmentation de l'âge effectif ne compense pas le déséquilibre démographique	35
III. Cette élévation des âges de départ s'est traduite par une amélioration des taux d'emploi des seniors	36
IV. Les progrès de l'espérance de vie doivent être pris en compte dans la détermination des âges moyens de départ et de l'équilibre du système	37
D. UN SYSTÈME D'UNE GRANDE COMPLEXITÉ POUR LES ASSURÉS COMME POUR LES GESTIONNAIRES	41
I. Une construction historique fondée sur des logiques professionnelles aboutissant à une fragmentation de notre système	41
II. Les mécanismes de financement du système actuel sont complexes, peu lisibles et inéquitables	48
III. La distinction entre le financement des prestations contributives et le financement des éléments de solidarité n'est pas clairement assurée	54
IV. La logique professionnelle et les évolutions démographiques des régimes conduisent à de multiples mécanismes compensatoires peu lisibles	55
E. EN DÉPIT DU RAPPROCHEMENT DES RÈGLES, LE SYSTÈME GÉNÈRE DES INÉGALITÉS DE MOINS EN MOINS ADMISES	59
I. La multiplicité et la complexité des règles en vigueur rendent le système peu lisible, inéquitable et inadapté à l'évolution des parcours professionnels	59
II. Il en résulte de fortes inégalités de montants de pensions entre régimes	65
III. L'effort contributif des assurés n'est pas harmonisé	67
IV. Des conditions de départ inégales	68
V. L'absence de lisibilité du système est une source d'inquiétude pour les Français et entraîne une perte de confiance dans son avenir, malgré l'assainissement de la situation financière	68
F. UN SYSTÈME RENDU PEU PILOTABLE DU FAIT DE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES ACTEURS ET DES MODALITÉS DE GOUVERNANCE	72
I. Une organisation et une gouvernance hétérogènes des caisses de retraite	72
II. Des instances inter-régimes encore embryonnaires	74
III. Des modalités disparates de pilotage selon les régimes	76

PARTIE 2 - LA NÉCESSITÉ D'INSTAURER UN SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE 80

A. LE SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE PARTICIPE À LA REFOUNDATION D'UN ÉTAT PROVIDENCE DU XXI ^E SIÈCLE	80
I. <i>L'universalité du système de retraite pérennise la logique par répartition</i>	80
II. <i>L'universalité du système renforce l'équité entre l'ensemble des assurés</i>	81
III. <i>L'universalité du système renforcera la confiance dans sa pérennité</i>	81
IV. <i>L'universalité du système favorisera les mobilités professionnelles</i>	82
V. <i>Les autres options envisageables ne sont pas adaptées aux objectifs</i>	83
B. UNE REFOUNDATION ISSUE D'UNE CONCERTATION D'UNE AMPLÉUR INÉDITE, CONDUITE AVEC L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES	86
I. <i>La participation citoyenne</i>	86
II. <i>Les cycles de concertation avec les partenaires sociaux et les organisations professionnelles</i>	88
C. UN SYSTÈME UNIVERSEL SIMPLE ET COMMUN À L'ENSEMBLE DES ACTIFS	89
I. <i>Un système de retraite commun à tous les actifs</i>	89
II. <i>Une règle simple et unique : une seule retraite versée par individu, sur la base d'un compte personnel de carrière et d'une même unité de compte pour tous (en points)</i>	89
III. <i>Un système valorisant l'activité et laissant plus de liberté à l'assuré</i>	91
D. UN SYSTÈME UNIVERSEL SOLIDAIRE	93
I. <i>Un système qui prend en compte les carrières heurtées</i>	93
II. <i>Un système qui compense l'impact des enfants sur la carrière des assurés</i>	95
III. <i>Un système qui permet des départs anticipés dans certaines situations</i>	96
IV. <i>Un système qui protège les assurés contre le risque veuvage</i>	100
V. <i>Un système qui favorise l'égalité entre les femmes et les hommes</i>	101
E. UN FINANCEMENT CLARIFIÉ, UN PILOTAGE EFFICACE ET UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE	102
I. <i>Un financement transparent et équitable</i>	102
II. <i>Des mécanismes de pilotage assurant l'équilibre financier du système à long terme et qui permettra de restaurer la confiance des Français</i>	105
III. <i>Une organisation simplifiée</i>	108
F. LA CONFIANCE DES ASSURÉS DANS NOTRE SYSTÈME SERA RENFORCÉE PAR LES ENGAGEMENTS FORTS À LEUR ÉGARD	109
I. <i>Les étudiants et jeunes actifs</i>	109
II. <i>Engagements de service</i>	109
III. <i>Droit à l'information</i>	109
G. UNE TRANSITION QUI PRÉSERVE LES DROITS DES ASSURÉS	110
I. <i>Une date d'entrée en vigueur qui prend en compte la situation des assurés les plus proches de la retraite</i> ...	110
II. <i>Une date d'entrée en vigueur qui sécurise la mise en œuvre opérationnelle du système universel</i>	110
III. <i>Une garantie des droits acquis lors des carrières réalisées dans l'ancien système</i>	111
IV. <i>Une période de transition permettant une convergence progressive des règles de cotisations</i>	111
H. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER	112
I. <i>Les principes fondamentaux du système actuel de retraite sont fixés par la loi</i>	112
II. <i>L'instauration d'un système universel repose nécessairement sur de nouvelles règles d'ordre législatif</i>	112

PARTIE 3 - IMPACTS DE LA CRÉATION DU SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE 114

A. IMPACT SOCIAL : UN NOUVEAU SYSTÈME DE RETRAITES COMMUN À L'ENSEMBLE DES ACTIFS ET PLUS REDISTRIBUTIF	114
I. <i>Un système plus juste en application du principe « un euro cotisé ouvre les mêmes droits »</i>	114
II. <i>Des dispositifs de solidarité protecteurs qui représenteront un quart des pensions versées</i>	119
III. <i>Au total, le nouveau système est plus redistributif et permettra de soutenir le pouvoir d'achat des retraités modestes</i>	131
B. IMPACT ÉCONOMIQUE ET SUR L'EMPLOI : UN SYSTÈME PLUS INCITATIF ET PLUS SOUPLE, ADAPTÉ AUX NOUVELLES RÉALITÉS ÉCONOMIQUES	135
I. <i>Un système qui incite à l'activité tout en permettant à chaque assuré de choisir son âge de départ en fonction de sa situation</i>	135
II. <i>Des cotisations identiques pour les salariés et les fonctionnaires et un barème rénové pour les indépendants</i>	139

C. IMPACTS POUR LES FONCTIONNAIRES, LES PROFESSIONS LIBÉRALES ET LES AFFILIÉS DES RÉGIMES SPÉCIAUX.....	149
I. <i>Un achèvement très progressif de l'uniformisation des taux et assiettes de cotisations pour les fonctionnaires</i>	150
II. <i>Une fermeture des régimes spéciaux à l'issue d'une période de transition respectueuse des droits acquis et d'une convergence progressive vers les règles de droit commun</i>	160
III. <i>Une convergence progressive vers le système universel pour les non-salariés, accompagnée d'une rénovation de leurs prélèvements sociaux</i>	170
D. IMPACT BUDGÉTAIRE : UN ÉQUILIBRE FINANCIER À PARTIR DE 2027 ET UN NIVEAU DE PRESTATIONS PRÉSERVÉS.....	174
I. <i>Des niveaux de pension qui continuent à croître, mais moins rapidement que la croissance</i>	174
II. <i>Une évolution des recettes du système permettant d'assurer l'équilibre à court comme à long terme du système de retraite</i>	178
E. IMPACT EN TERMES D'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UN SYSTÈME PLUS FAVORABLE AUX FEMMES.....	182
I. <i>Des écarts persistants de pension entre femmes et hommes dans le système actuel</i>	182
II. <i>Les montants de pension de droit direct des femmes seraient significativement augmentés dans le nouveau système</i>	183
III. <i>La refonte des droits familiaux favorisera les pensions des femmes</i>	184
IV. <i>Les parcours de carrière des femmes : effet des interruptions de carrière et du temps partiel sur les pensions des femmes</i>	187
V. <i>Un nouveau modèle de réversion qui entrera en vigueur très progressivement</i>	189
VI. <i>Le système universel améliore la pension des femmes</i>	191
F. PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES	194
I. <i>Le scénario macroéconomique et démographique retenu, issu des travaux du Conseil d'orientation des retraites</i>	194
II. <i>Les modèles et outils mobilisés pour évaluer l'impact de la réforme</i>	194
G. ILLUSTRATION DES EFFETS DE LA RÉFORME SUR CAS-TYPES	201
I. <i>Des cas-types illustratifs de plusieurs trajectoires de carrière</i>	201
II. <i>Résultats pour les cas-types de salariés</i>	203
III. <i>Résultats pour les cas-types de fonctionnaires</i>	207

A. FONDÉ SUR LA RÉPARTITION, LE SYSTÈME DE RETRAITE ACTUEL COMPREND UNE DIMENSION SOLIDAIRE QUI PEUT ET DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

Historiquement, les premières assurances sociales mises en place en France dans les années 1930 reposaient sur un système de retraite par capitalisation. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, le principe de solidarité s'est imposé. Les ordonnances de 1945 créant la sécurité sociale ont institué un système de retraite par répartition, qui prévaut encore aujourd'hui pour les régimes de base et complémentaires.

Elles conduisent à la création du système de sécurité sociale en France sur le modèle « bismarckien » (gestion par les partenaires sociaux, financement par des cotisations à la charge des employeurs et des salariés) ainsi qu'à la refonte du système des assurances sociales des années trente. Si l'ordonnance du 4 octobre crée un régime général ayant vocation à rassembler l'ensemble des actifs (salariés des secteurs privé et public, exploitants agricoles, travailleurs indépendants et secteurs spécifiques d'activité), elle reconnaît également la possibilité de maintien de certains régimes particuliers de sécurité sociale préexistants (régimes dits « spéciaux »). La loi du 22 mai 1946 qui posait le principe de la généralisation de la sécurité sociale ne sera pas mise en œuvre, différentes professions conservant ou créant leurs régimes de protection sociale à côté du régime général.

Néanmoins, le principe de répartition n'a pas été remis en cause, l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale dispose que : « La Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations. » En outre, l'importance de la politique de redistribution portée par le système est, elle aussi, mise en exergue dans ce même article : « La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités. »

Cette solidarité est constitutive de l'identité sociale de notre pays et doit être renforcée.

I. Un modèle fondé sur la solidarité entre les générations

1. LA RÉPARTITION, PRINCIPE CARDINAL DU SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS

La quasi-totalité des régimes obligatoires de retraite de base ou complémentaires français fonctionnent sur le principe de la répartition.

Dans ce modèle, **les cotisations versées par les actifs au titre de l'assurance vieillesse sont immédiatement utilisées pour payer les pensions des retraités**. Ce système repose donc sur une forte solidarité entre générations. Son équilibre financier dépend du rapport entre le nombre de cotisants et celui des retraités. Les taux de croissance des revenus et de la population active occupée constituent dès lors les deux principaux facteurs d'évolution des recettes, tandis que l'évolution de l'espérance de vie influe fortement sur la dynamique des dépenses. A titre d'illustration, en 2018,

325 milliards d'euros de pensions de retraite ont été versés, tandis que l'on dénombrait 27,1 millions d'actifs occupant un emploi¹.

En France, la capitalisation occupe une place très marginale. Dans ce type de système, **les actifs d'aujourd'hui épargnent en vue de leur propre retraite**. Les cotisations font l'objet de placements financiers ou immobiliers, dont le rendement dépend essentiellement de l'évolution des taux d'intérêt. Cette capitalisation peut être effectuée dans un cadre individuel ou collectif, *via* les accords d'entreprise par exemple. Plusieurs pays, face notamment aux difficultés de financement des retraites, ont décidé d'introduire une dose de capitalisation privée dans leur système de protection sociale, comme l'Allemagne en 2001. En France, seuls quelques régimes fonctionnent par capitalisation, tel que le régime de la retraite additionnelle de la fonction publique.

2. LA RÉPARTITION, PRINCIPE INTRINSÈQUEMENT LIÉ À LA LISIBILITÉ DU SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS ET À LA CONFIANCE

Les Français demeurent très attachés à ce principe de répartition : les deux tiers des Français (64 %) disent préférer un système par répartition à un système de financement par capitalisation. Cependant, la moitié des jeunes de 18 à 24 ans (52 %) marquent une préférence pour un système de financement par capitalisation pour leurs futures retraites².

En effet, un sentiment général de défiance quant à la pérennité du système et d'inquiétude concernant les conditions de vie à la retraite imprègne la population. Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites signalait déjà en 2001 que « cette inquiétude se nourrit à la fois de la mauvaise connaissance que [les jeunes] peuvent avoir de leur droits futurs et de la succession d'informations les alertant sur les difficultés financières à venir de leurs régimes. Elle pourrait, s'il n'y était pas répondu, porter atteinte à la confiance indispensable à la pérennité de notre système de retraite »³. En 2018, le constat restait le même puisque deux tiers des Français non retraités déclaraient qu'ils pensaient vivre moins bien à la retraite qu'aujourd'hui, en termes de revenus et de patrimoine⁴.

La répartition restera le modèle du système de retraite Français. Le système universel de retraite comportera un étage unique, entièrement par répartition, les régimes obligatoires par capitalisation étant supprimés. L'adhésion à ce modèle reposant sur la confiance accordée dans la pérennité du système, ces chiffres mettent ainsi en exergue l'importance des efforts de lisibilité et de transparence devant être mis en œuvre, afin de permettre le constant renouvellement du pacte intergénérationnel à la base du système français de répartition.

¹ En effet selon l'Insee, en 2018, la population active est estimée à 29,8 millions de personnes en France (hors Mayotte), dont 27,1 millions d'actifs ayant un emploi et 2,7 millions de personnes au chômage.

² Enquête Fondapol, Les Français jugent leur système de retraite, octobre 2018.

³ COR, Retraites : renouveler le contrat social entre les générations, orientations et débats, premier rapport, page 86, 2001.

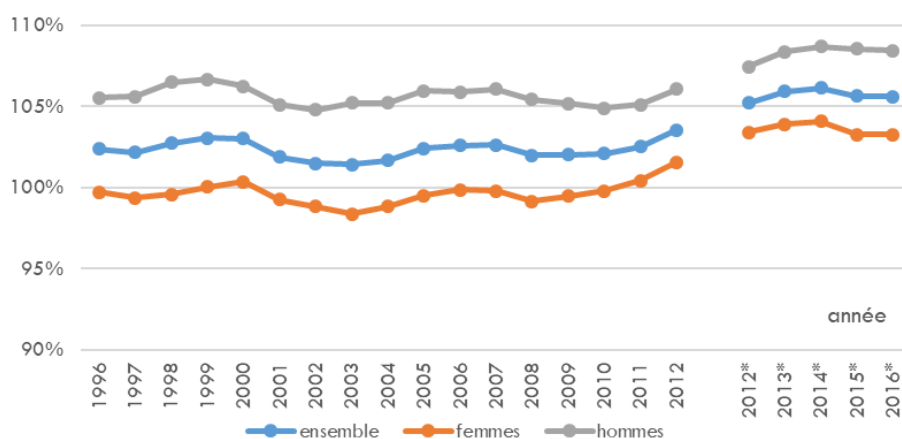
⁴ Selon l'enquête Fondapol citée supra.

II. Un système qui permet aujourd'hui d'assurer aux générations du baby-boom des retraites élevées, mais dont les perspectives pour les futures générations sont dégradées

1. LE NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS EST RELATIVEMENT ÉLEVÉ PAR RAPPORT À CELUI DE L'ENSEMBLE DE LA POPULATION

Le niveau de vie des retraités, qui mesure le revenu disponible ajusté pour tenir compte du nombre de personnes dans le ménage¹, est aujourd'hui supérieur à celui de l'ensemble de la population. D'après le Conseil d'orientation des retraites, le ratio entre le niveau de vie des retraités et celui de l'ensemble de la population était de 106 % en 2016 (103 % pour les femmes et 109 % pour les hommes). Cet écart a légèrement augmenté entre 2010 et 2016 (+2 points)² : les retraités ont été moins touchés par la crise que le reste de la population (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 1 - Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population



Lecture : en 2016, le niveau de vie moyen de l'ensemble des retraités représentait 105,6 % de celui de l'ensemble de la population.

Champ : personnes retraitées, inactives au sens du BIT, donc hors assurés cumulant emploi et retraite, vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire (les personnes âgées vivant en institution, qui représentent environ 4 % des retraités, sont hors champ).

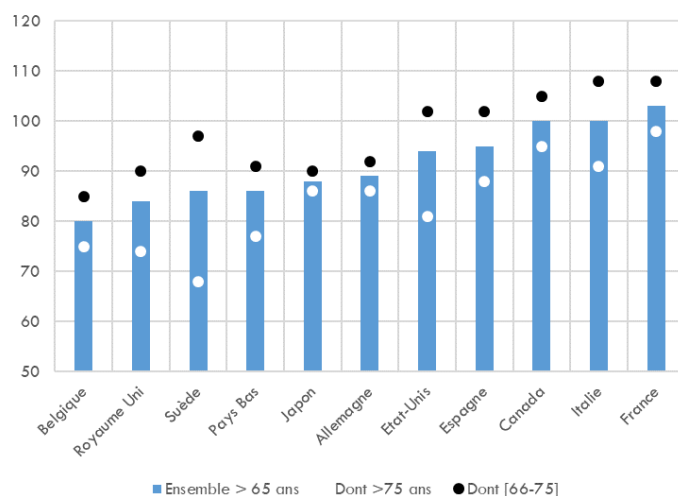
Sources : COR (2019), Rapport annuel.

En comparaison internationale, le ratio entre le niveau de vie moyen des personnes âgées de plus de 65 ans et celui de l'ensemble de la population apparaît comme l'un des plus élevés parmi les pays de l'OCDE (cf. graphique ci-dessous).

¹ Cet indicateur est calculé comme le rapport entre le revenu disponible du ménage et le nombre d'unités de consommation du même ménage. Le nombre d'unités de consommation (UC) dans le ménage est calculé en attribuant un poids de 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

² En corrigeant de la rupture de série intervenue en 2012, qui a conduit à prendre en compte les majorations de pensions pour enfants, l'impôt payé durant la même année de perception du revenu/de la pension, et la participation des employeurs aux contrats collectifs de complémentaire santé dans l'enquête Revenus Fiscaux et Sociaux utilisée par l'Insee.

Graphique 2 - Niveau de vie moyen des séniors (65 ans et plus) comparé au niveau de vie moyen de l'ensemble de la population en 2016 (ou dernière année disponible)



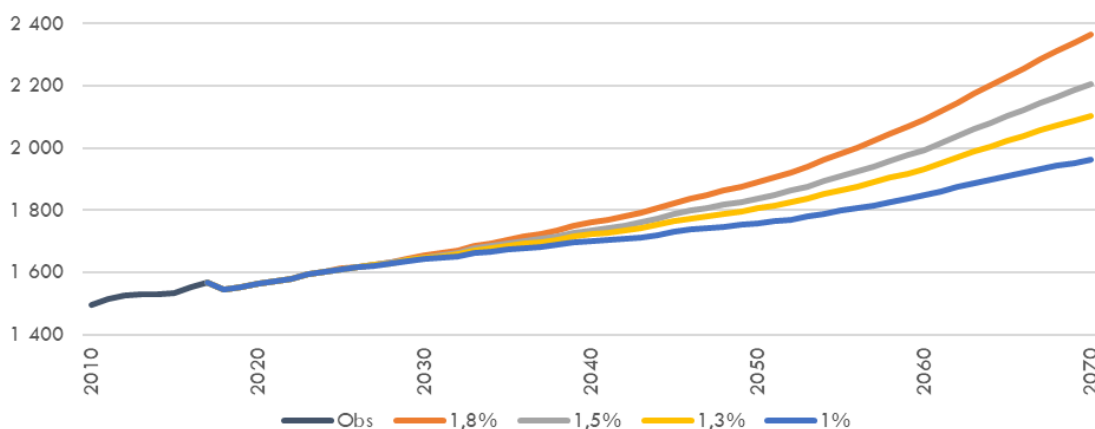
Note : tous les revenus issus du travail (salarié et indépendant), du capital et des transferts publics sont pris en compte. Il s'agit d'un revenu équivalent par ménage qui tient compte de leur taille (à l'aide de l'échelle d'équivalence reposant sur la racine carrée du nombre de personnes du ménage).

Source : OCDE (2019), « Panorama des pensions ».

Le niveau de vie moyen des retraités est donc supérieur à celui de l'ensemble de la population depuis le milieu des années 1990 et devrait le rester jusqu'à la fin des années 2020. Cependant, il était nettement inférieur dans les années 1970 et 1980, et il devrait – à système de retraite inchangé – se dégrader à partir de 2030.

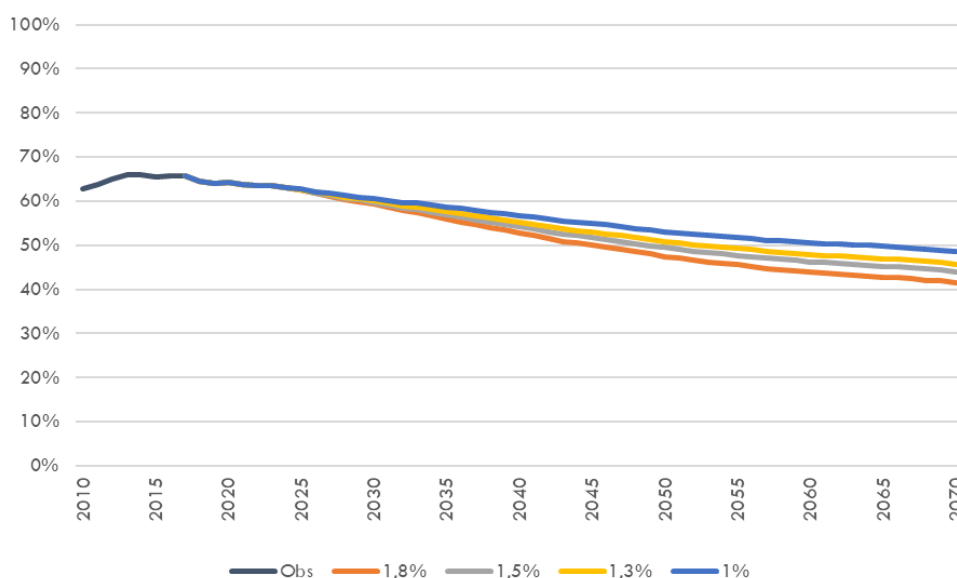
En effet, en projection et dans tous les scénarios du COR, si la pension moyenne continue de croître en euros constants (donc plus vite que les prix), elle augmente moins vite dans le futur que les revenus d'activité (cf. graphique ci-dessous), en raison des réformes intervenues depuis le début des années 1990, sauf à reculer l'âge effectif de départ à la retraite.

Graphique 3 - Pension nette moyenne en euros constants en projection



Source : rapport du COR de juin 2019, figure 2.42

Graphique 4 - Pension nette relative en projection (pension nette moyenne de l'ensemble des retraités rapportée au revenu d'activité net moyen)



Source : rapport du COR de juin 2019, figure 2.43

2. LE TAUX DE PAUVRETÉ DES RETRAITÉS APPARAÎT RELATIVEMENT FAIBLE

La supériorité du niveau de vie des retraités par rapport à celui de l'ensemble de la population se vérifie tout au long de la distribution des revenus, et notamment pour les personnes aux revenus les plus faibles (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ci-dessous) : les 10 % des personnes retraitées les plus pauvres ont un niveau de vie inférieur à 1 110 euros par mois, contre 920 euros pour l'ensemble de la population (soit 21 % de plus).

Comparé cette fois aux seuls actifs, le niveau de vie médian des personnes retraitées apparaît très légèrement inférieur, du fait de l'exclusion des étudiants et des inactifs, dont le niveau de vie est en moyenne plus faible¹. Les retraités ont cependant un niveau de vie supérieur aux actifs dans le bas de la distribution : en 2016, un retraité sur dix dispose d'un niveau de vie inférieur à 1 110 euros par mois, contre 1 000 euros pour les actifs (soit 11 % de plus).

Les retraités les plus modestes bénéficient notamment d'un minimum social – l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), versée à près de 553 000 allocataires fin 2017² – pour un montant plus élevé que celui des actifs (le RSA) : 903 euros bruts en 2020 pour une personne seule, contre environ 490 € pour le RSA (une fois déduit le forfait logement).

Ainsi, au total, le rapport interdécile³ s'élève en 2016 à 2,9 pour les retraités, contre 3,3 pour les actifs et 3,4 pour l'ensemble de la population : les inégalités de niveau de vie sont moins fortes au sein des retraités qu'au sein des actifs ou de l'ensemble de la population.

¹ Le niveau de vie médian des actifs de 18 ans ou plus s'élève en 2016 à 21 960 euros, contre 15 420 euros pour les inactifs de 18 ans ou plus qui ne sont pas retraités (source : Insee (2019), « En 2017, les niveaux de vie progressent légèrement », Insee Première, n. 1772).

² Drees (2019), « Les allocataires du minimum vieillesse et les montants versés », dans « Les retraités et les retraitées ».

³ Il s'agit d'un indicateur d'inégalité égal au rapport entre le niveau de vie du dernier décile (D9) – les 10% les plus aisés – et le niveau de vie du premier décile (D1) – les 10% les plus modestes.

En conséquence, le taux de pauvreté des retraités est plus faible que celui de l'ensemble de la population : en 2017, le taux de pauvreté¹ était de 7,6 % pour les retraités, contre 14,1 % pour l'ensemble de la population (et 20,1 % parmi les moins de 18 ans)².

Tableau 1 - Distribution des niveaux de vie des retraités, des actifs et de l'ensemble de la population en 2016

Décile ou centile	Retraités	Actifs y compris chômeurs	Ensemble de la population	Rapport retraités/ actifs	Rapport retraités/ ensemble
	(1)	(2)	(3)	(1)/(2)	(1)/(3)
1er décile (D1)	1 110	1 000	920	111%	121%
2ème décile (D2)	1 310	1 260	1 160	104%	113%
3ème décile (D3)	1 470	1 470	1 350	100%	109%
4ème décile (D4)	1 640	1 650	1 530	99%	107%
Médiane (D5)	1 810	1 830	1 710	99%	106%
6ème décile (D6)	2 000	2 030	1 910	99%	105%
7ème décile (D7)	2 230	2 280	2 150	98%	104%
8ème décile (D8)	2 580	2 630	2 490	98%	104%
9ème décile (D9)	3 190	3 310	3 130	96%	102%
95ème centile (P95)	3 950	4 140	3 920	95%	101%
Rapport interdécile (D9/D1)	2,9	3,3	3,4		

Lecture : en 2016, 10 % des retraités ont un niveau de vie inférieur à 1 110 euros par mois et par unité de consommation (D1), et 5 % des retraités ont un niveau de vie supérieur à 3 950 euros par mois et par unité de consommation (P95).

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas un étudiant, classées selon leur situation d'activité : personnes inactives à la retraite ; personnes actives au sens du BIT ; ensemble de la population (personnes retraitées, actives, ou inactives non retraitées).

Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016. COR (2019), Rapport annuel.

Le taux de pauvreté des retraités est donc relativement faible dans le système actuel, et a vocation à diminuer encore dans le système universel. Les leviers de redistribution en faveur des retraités les plus modestes seront ainsi renforcés, notamment via l'augmentation du minimum de pension.

3. DES DÉPENSES DIFFÉRENTES POUR LES RETRAITÉS AU REGARD DE CELLES DU RESTE DE LA POPULATION

Le concept de niveau de vie permet de mesurer les écarts de revenus entre ménages, mais n'intègre pas les écarts de dépenses. Or les dépenses des retraités sont plus faibles que celles des actifs sur un certain nombre de dimensions (notamment le logement), mais plus élevées sur d'autres postes de dépenses, comme la santé et la dépendance.

Les retraités sont très majoritairement propriétaires de leur logement, et ont le plus souvent fini de rembourser leur crédit. Selon les derniers chiffres disponibles (enquête logement 2013), 72 % des ménages dont la personne de référence est retraitée sont propriétaires occupants de leur logement, contre 53 % parmi les ménages dont la personne de référence est en emploi. Parmi les propriétaires, 95 % des ménages dont la personne de référence est retraitée ont fini de rembourser leur crédit immobilier pour leur résidence principale, contre 58 % pour les ménages dont la personne de référence est en emploi. Or les estimations de niveau de vie présentées ci-dessus ne tiennent pas

¹ Proportion de personnes ayant un niveau de vie en dessous de 60 % du niveau de vie médian.

² Insee (2019), « En 2017, les niveaux de vie progressent légèrement », Insee première n. 1772.

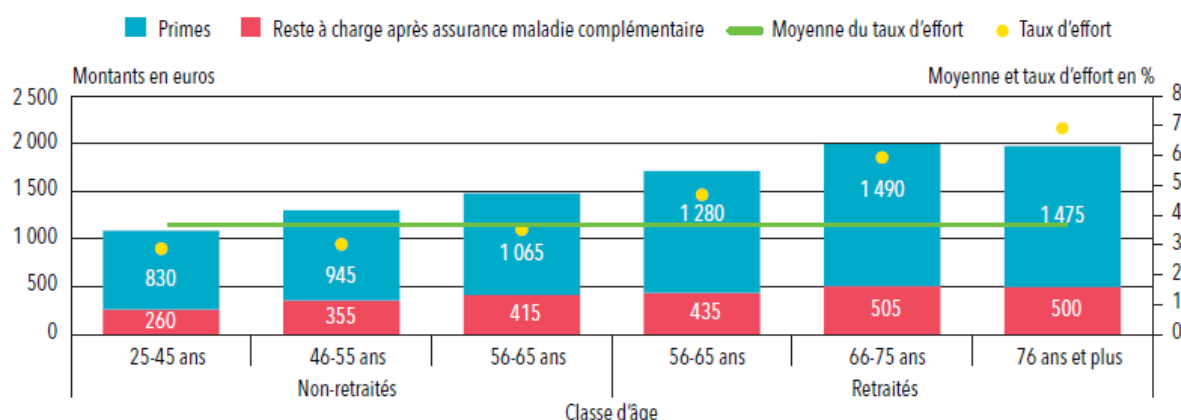
compte de l'absence de charge de loyer effectif, qui vient diminuer d'autant les dépenses du foyer. Ainsi, si l'on tenait compte de ces moindres dépenses sous forme de loyers imputés¹, le ratio entre le niveau de vie moyen des retraités et celui de l'ensemble de la population s'élèverait à 111 %².

Par ailleurs, les retraités paient en moyenne proportionnellement moins de TVA : leur panier de consommation type est davantage constitué de biens taxés à taux réduit ou à taux intermédiaire (notamment les services de santé, les médicaments et la nourriture cuisinée à la maison qui se substitue aux restaurants), dont la proportion augmente avec l'âge³.

Les séniors bénéficient aussi de certains avantages octroyés sur des critères d'âge (transports, musées, etc.), qui viennent renforcer leur pouvoir d'achat. A titre d'exemple, de nombreuses cartes de transport sont en effet financées par les collectivités locales, sans pour autant être réservées aux retraités les plus modestes.

Néanmoins, les séniors font aussi face à certaines dépenses spécifiques, parfois non choisies, en particulier dans le domaine de la santé et des assurances. Ainsi, les dépenses de santé à la charge des ménages sont plus élevées pour les retraités (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 5 - Dépenses de santé à la charge des ménages et taux d'effort selon l'âge en 2012



Lecture : Les ménages dont la personne la plus âgée a entre 25 et 45 ans et où aucun individu n'est retraité consacrent près de 3 % de leur revenu à leurs dépenses de santé, incluant les primes et le reste à charge après assurance maladie complémentaire.

Champ : Ensemble des ménages ; consommation présentée au remboursement en ambulatoire et à l'hôpital MCO (médecine, chirurgie, obstétrique et odontologie) uniquement.

Source : Drees (2019), *La complémentaire santé*

III. Le système de retraite actuel réalise une redistribution importante entre les différents actifs, via des mécanismes explicites de solidarité

Le système de retraite français repose essentiellement sur la redistribution, qui prend plusieurs formes. En premier lieu, il fonctionne en répartition, c'est-à-dire que les pensions des retraités sont financées par les cotisations assises sur les revenus d'activité des actifs. La retraite est le premier canal de redistribution intergénérationnelle : chaque année, les actifs financent la majeure partie des

¹ Il s'agit des loyers que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires du logement qu'ils habitent, nets des intérêts d'emprunt éventuellement payés par les personnes accédant à la propriété.

² COR (2019), Rapport annuel, juin.

³ Georges-Kot S. (2015), « Impact distributif de la TVA sur le cycle de vie », Documents de travail n° G2015/12.

retraites. En second lieu, le système de retraite organise une redistribution intragénérationnelle importante. En effet, même s'il est contributif, c'est-à-dire que les pensions dépendent de la carrière, il inclut de nombreux dispositifs de solidarité, destinés à limiter les conséquences de certains événements sur la pension de retraite (périodes de chômage, de maladie, activité réduite pour l'éducation des enfants, décès du conjoint, etc.), à compenser les effets sur la carrière du fait d'avoir eu et élevé des enfants (droits familiaux), à permettre des départs en retraite de façon anticipée ou à soutenir le revenu des retraités (minima de pension).

Cette solidarité constitue, au même titre que le principe de la retraite par répartition, une caractéristique fondamentale du modèle actuel de retraite que ce projet de loi entend sauvegarder et renforcer. Le système actuel diminue ainsi les inégalités, en réduisant l'écart entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres, par rapport aux actifs. Le système universel de retraite diminuera encore davantage cet écart (*cf. avant/après la réforme - partie 3*).

1. LE SYSTÈME ACTUEL ESSAIE DE COUVRIR UN LARGE SPECTRE DE RISQUES, CE QUI SE TRADUIT PAR DE NOMBREUX DE DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ

Le système de retraite repose sur un principe de contributivité dans lequel la pension reste largement déterminée de façon proportionnelle aux cotisations. Les règles de calculs intègrent néanmoins de nombreux dispositifs, variables selon les régimes et destinés à opérer une redistribution horizontale forte.

La compensation des périodes de privation involontaire d'activité permet ainsi de limiter les effets sur les droits à retraite de l'absence de revenus d'activités pendant certains épisodes : chômage, formation professionnelle, arrêt maladie ou congé maternité, invalidité, service national. Dans les régimes en annuités, qui constituent l'essentiel des régimes de base, la compensation prend la forme de trimestres validés bien qu'ils ne soient pas effectivement cotisés par l'individu. Ces trimestres sont comptabilisés dans la durée validée de l'assuré, ils sont placés dans la carrière (ce qui signifie notamment qu'un assuré ne peut pas acquérir plus de 4 trimestres une année donnée grâce à ces dispositifs) : au final, ils affectent le calcul du taux de la pension et du coefficient de proratisation. Les règles précises de validation peuvent différer suivant les régimes et les types d'épisode. Par exemple, pour le chômage, un trimestre est validé par période de 50 jours consécutifs d'indemnisation¹, sous certaines conditions d'affiliation et de durée. Ainsi, toute période de chômage ne donne pas systématiquement droit à validation de trimestres au titre des périodes assimilées. Dans les régimes en annuités, il n'y a pas de report de salaire au compte ; par conséquent, si un individu a une année entière de chômage, cette année ne sera pas du tout prise en compte dans le calcul de son salaire de référence. Si en revanche un assuré est au chômage au 1^{er} semestre et en activité au 2nd semestre, son salaire de référence tiendra potentiellement² compte de l'ensemble des revenus perçus cette année, ce qui peut affecter le calcul de la pension. Dans les régimes en points, comme les régimes complémentaires, ces épisodes peuvent donner lieu à acquisition de points non directement financés par l'assuré. C'est le cas par exemple pour les périodes de chômage dans le régime complémentaire des salariés du secteur privé : ils acquièrent des points en fonction d'une

¹ La terminologie est trompeuse, car les chômeurs en fin de droits, qui perçoivent par exemple l'allocation de solidarité spécifique (ASS), peuvent bénéficier de validation de trimestres au titre du chômage.

² Potentiellement seulement, car si cette année ne figure pas parmi les meilleures retenues pour le calcul du salaire de référence, elle n'affectera de fait pas le montant du salaire annuel moyen.

cotisation acquittée à l'Agirc-Arrco par l'Unédic sur la base de leur allocation chômage, avec une participation partielle des assurés à ce financement.

Les salariés en situation d'invalidité bénéficient du taux plein quand ils partent à la retraite, quel que soit leur âge de départ. Cela concerne également les assurés reconnus comme inaptes. Cet avantage majore directement la pension des régimes de base, mais affecte également les pensions versées par régimes complémentaires, en annulant les coefficients d'anticipation Agirc-Arrco par exemple.

Le système de retraite cherche également à compenser l'effet des enfants sur la carrière. De façon plus générale, il intègre des droits familiaux¹, qui prennent plusieurs formes, et présentent une certaine hétérogénéité entre régimes. La majoration de durée d'assurance (MDA) concerne les régimes en annuités : un parent bénéficie d'un nombre forfaitaire de trimestres validés (8 au régime général) au titre de la naissance ou de l'adoption d'un enfant et de son éducation. Ces trimestres validés ne sont pas placés dans la carrière, mais ajoutés aux trimestres cotisés et autres trimestres validés, pour déterminer le taux de la pension et le coefficient de proratisation. Pour chaque enfant, les trimestres de MDA sont accordés à la mère, pour la maternité et à l'un des deux parents, sur option, pour l'éducation. Dans les régimes intégrés comme la fonction publique, les MDA ne sont que de deux trimestres par enfant et sont uniquement comptabilisés dans la durée d'assurance tous régimes (nombre de trimestres validés dans l'ensemble des régimes de base auxquels l'assuré a été affilié). Elles permettent à l'assuré de réduire les éventuelles décotes qui minorent sa pension ou d'augmenter les surcotes potentiellement appliquées à la pension, mais n'améliorent plus le coefficient de proratisation.

En revanche, la majoration pour les parents de trois enfants ou plus est accordée aux deux parents. Le taux de cette majoration varie entre régimes : il est de 10 % au régime général, quel que soit le nombre d'enfants ; dans la fonction publique, il s'élève à 10 % si l'assuré a eu 3 enfants, et chaque enfant au-delà le majore de 5 points (15 % pour 4 enfants, 20 % pour 5 enfants, etc.).

Pour limiter les effets des interruptions et des réductions d'activité au moment de l'arrivée d'un enfant sur les pensions des parents, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) a été créée en 1972 : sous certaines conditions (notamment de ressources, *via* l'éligibilité à certaines prestations familiales), les parents valident des trimestres pour la retraite de base (placés dans la carrière) ; en outre, ils bénéficient d'un report de salaire au compte (fonction de la quotité d'activité : 100 % du Smic pour une inactivité totale, par exemple).

Les droits conjugaux de retraite (pensions de réversion) visent à assurer un maintien de revenus aux personnes dont le conjoint décède. Les règles de calcul des pensions de réversion varient fortement d'un régime à l'autre ; elles peuvent dépendre de l'âge du conjoint survivant, de ses ressources propres, de la durée de mariage notamment. En revanche, l'ensemble des régimes réservent la réversion aux couples mariés : les couples en union libre ou pacsés n'y sont pas éligibles. La pension de réversion représente une fraction de la pension du conjoint décédé, dont le taux varie entre régimes. La réversion représente environ 10 % des masses de pensions de retraite versées chaque année.

En complément de ces dispositifs, les *minima* de pension cherchent à soutenir directement le revenu des retraités. Il existe trois différents dispositifs de minimum de pension, qui rehaussent directement

¹ Cette partie de l'étude d'impact n'a pas vocation à dresser un bilan exhaustif de l'ensemble des droits familiaux et de leurs effets. Le 6ème rapport du Conseil d'Orientation des Retraites (2008) dresse un panorama complet, toujours d'actualité car ces droits ont peu évolué depuis.

le montant de la retraite : le minimum contributif au régime général, le minimum garanti dans la fonction publique et la pension minimale de référence pour les chefs d'exploitation agricoles. Leurs règles varient cependant. Le minimum contributif majore les pensions de retraite des assurés du régime général qui ont le taux plein ; en 2019, le minimum contributif assure un minimum de pension au régime général de l'ordre de 637 € (que complètent les autres pensions de retraite, dont celle(s) des régimes complémentaires) ; en outre, pour les assurés qui ont cotisé au moins 120 trimestres, le minimum contributif est majoré, à 696 €/mois.

Quoique relevant d'une logique de solidarité, ces différents dispositifs obéissent donc à des règles différentes selon les régimes : un même événement ne donne pas lieu à la même prise en compte pour les assurés concernés.

L'ensemble des risques sus-cités seront couverts dans le système universel, mais de manière renforcée et harmonisée entre les assurés. De nouveaux risques seront de surcroît couverts (validation de droits au titre du congé aidants notamment).

2. LES EFFETS REDISTRIBUTIFS DE CES MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ EXPLICITES

Ces dispositifs ont un effet redistributif important. Ils permettent en effet une solidarité entre individus qui permet de compenser, pour tout ou partie, les accidents de carrière au moment du calcul de la retraite.

Ainsi le XII^{ème} rapport du Conseil d'orientation des retraites¹ insiste sur la réduction des inégalités entre retraités engendrée par ces dispositifs de solidarité. Il signale en effet que les inégalités de pension au moment de la retraite sont réduites de près d'un tiers par rapport aux inégalités de revenus sur la carrière pour les salariés nés entre 1955 et 1964. En outre, le taux de pauvreté des retraités a été divisé par cinq depuis 1970 en passant de 35 % à 7,6 % en 2017.

Les dispositifs explicites de solidarité sur les pensions de droits directs représentent en 2016 de l'ordre de 20 % des masses droits propres². Précisément, suivant les conventions retenues, cette part varie entre 16 % et 23 %. Parmi ces dispositifs, les dispositifs de départs anticipés (catégories actives et militaires de la fonction publique, et carrières longues principalement) représentent 6,0 % des droits propres, les *minima* de pension 3,2 %, les droits familiaux (MDA, AVPF et majoration) 5,6 %. La compensation des accidents de carrière (périodes de chômage, de maladie, de maternité, etc.) représente 2,9 % des droits propres, dont 2,3 % au titre des trimestres assimilés et 0,6 % attribués sous forme de points gratuits.

Par régime, la part de solidarité est plus importante pour les régimes de base que pour les complémentaires ; en particulier, elle est particulièrement élevée pour les régimes de fonctionnaires, du fait du poids des catégories actives ; les bonifications de durée sont plus importantes également. À l'inverse, les pensions versées au titre des départs anticipés pour carrières longues, des *minima* de pension ou de la compensation des accidents de carrière y sont plus faibles qu'au régime général.

Les dispositifs de solidarité bénéficient davantage aux femmes qu'aux hommes : ils représentent 22 % des masses de droits directs versées aux femmes, contre 13 % pour les hommes. Les femmes

¹ COR, XII^{ème} rapport, Retraites : Un état des lieux du système français, adopté le 22 janvier 2013. En particulier dans le chapitre 3 « Les dispositifs de solidarité et la prise en compte de situations spécifiques » de la 1^{ère} partie (p. 27 à 40) et dans le chapitre 4 « La solidarité du système de retraite en regard des évolutions de la société » de la seconde partie (p. 115 à 128).

² « Pensions de retraite : les dispositifs de solidarité représentent 16 % des montants versés », Drees, Etudes et résultats n°1116, 2019.

bénéficient nettement moins que les hommes des départs anticipés dans leur ensemble ; à l'inverse, les masses versées au titre de MDA et de l'AVPF sont quasiment exclusivement pour les femmes. Les *minima* de pension représentent également une fraction plus élevée de leurs droits propres.

Ces dispositifs sont globalement redistributifs par niveau de revenu, au sens où les montants perçus diminuent globalement avec le niveau de pension : parmi les assurés du 1^{er} quartile de pensions, les dispositifs de solidarité représentent environ la moitié des droits propres (dont la moitié sont des *minima* de pension). Les droits familiaux sont également importants, ainsi que la compensation des accidents de carrière. À l'inverse, il faut noter que les personnes ayant les pensions les plus faibles ne bénéficient quasiment pas des départs anticipés. La part globale diminue mais demeure élevée pour les assurés du 2^{ème} quartile, pour lesquels les *minima* de pension et les droits familiaux sont plus faibles ; à l'inverse, les départs anticipés (plus au titre des catégories actives que du dispositif carrière longue) sont un peu plus élevés. Pour les assurés du 3^{ème} quartile des pensions, les dispositifs de solidarité représentent moins de 20 % des droits directs. C'est pour cette catégorie que les masses versées au titre des carrières longues sont les plus importantes. Enfin, le dernier quartile tient encore de l'ordre de 10 % de ses droits propres de la solidarité, notamment des départs au titre des catégories actives, des majorations pour enfants, et de la compensation des accidents de carrière.

3. LA FORME DE CES DISPOSITIFS N'EST TOUTEFOIS PAS TOUJOURS ADAPTÉE À L'OBJECTIF FIXÉ

En premier lieu, les objectifs des dispositifs de solidarité ne sont pas systématiquement explicites. La loi prévoit un objectif global de solidarité, qui demeure toutefois très imprécis.

« La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités » (article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale).

Par exemple, les objectifs des droits familiaux et conjugaux de retraite ne sont pas explicitement définis et laissent une marge d'interprétation. Les droits familiaux de retraite visent-ils à encourager la natalité ? Ou bien à neutraliser les effets des enfants sur les pensions de retraite des parents qui passent par leurs carrières professionnelles ? Ou seulement de compenser les périodes de congés parentaux ? Cette question des objectifs se pose également pour les pensions de réversion : s'inscrivent-elles dans une logique de maintien du niveau de vie du conjoint survivant, dans une logique patrimoniale, ou dans une logique d'aide sociale ?

En second lieu, on peut s'interroger sur l'efficacité de ces nombreux dispositifs.

Pour les droits familiaux de retraite, si la majoration de durée d'assurance contribue à rehausser les pensions des mères, on peut en revanche s'interroger sur la pertinence de la forme de cette compensation. Avec le développement de l'activité féminine, apparaît la question des trimestres inutiles (trimestres qui ne majorent pas la pension car les trimestres ont été acquis au titre de la carrière), qui représentent aujourd'hui 1/5^{ème} des MDA pour enfants.

La question se pose dans les mêmes termes pour l'AVPF : au premier ordre, ce dispositif répond à l'objectif de compensation des périodes de congés parental, en accordant des parents qui réduisent ou arrêtent leur activité professionnelle pour élever leurs enfants. Néanmoins, cette appréciation est

sujette à caution, pour plusieurs raisons : d'une part tous les assurés ne sont pas éligibles à l'AVPF, d'autre part l'interruption de carrière peut avoir des effets sur la carrière professionnelle au-delà du seul congé parental, qui ne sont pas du tout compensés.

La majoration proportionnelle accordée exclusivement pour les familles d'au moins trois enfants peut également être questionnée. Accorder des droits pour 3 enfants, n'est pas propre au système de retraite, car on retrouve cette césure dans plusieurs dispositifs socio-fiscaux (les allocations familiales, le quotient familial de l'impôt sur le revenu, le supplément familial de traitement dans la fonction publique, entres autres). Outre un argument nataliste dont il est difficile d'apprécier la portée, cette majoration serait motivée par le coût important du troisième enfant qui pèserait sur les capacités d'accumulation de patrimoine des parents, et par des trajectoires professionnelles moins dynamiques des parents de trois enfants, ce qui peut se vérifier pour les femmes mais ne l'est pas pour les hommes.

Enfin, pour les périodes assimilées, ce n'est pas tant la forme des dispositifs que certaines règles des régimes en annuités qui peuvent produire des effets contraires aux effets recherchés et faire baisser la pension. Par exemple, pour les carrières courtes avec des épisodes de chômage, les années qui se caractérisent par 6 mois en emploi et 6 mois au chômage ont un fort impact sur la règle de calcul du SAM annualisé, en défaveur de l'assuré.

4. DES DISPOSITIFS NE SONT PAS TOUJOURS COORDONNÉS ENTRE EUX, CE QUI NUIT FORTEMENT À LEUR COHÉRENCE

Les différents dispositifs de solidarité ne sont pas articulés entre eux et n'obéissent pas à une réflexion d'ensemble, ce qui peut avoir des conséquences non anticipées. L'effet de la réforme de 1982 sur les droits familiaux est de ce point de vue emblématique.

Lors de sa création en 1971, la majoration de durée d'assurance (MDA) visait à atténuer l'effet de la proratisation des mères de famille, en fonction de leur nombre d'enfant. Elle consistait dès lors en une majoration de la durée de référence, qui n'affectait pas le taux de la pension, puisque celui-ci dépendait uniquement de l'âge de liquidation. En outre, pour les mères dont la pension hors MDA n'était pas proratisée (c'est-à-dire qui avait validé 37,5 années par leurs cotisations et leurs périodes assimilées), la MDA ne majorait pas la pension, conformément à ce qui était souhaité.

La réforme de 1982 a fortement affecté le rôle de la MDA, ce qui n'était pas son objectif. En effet, en offrant la possibilité d'annuler ou de réduire la décote sur l'âge par la durée validée, cette réforme a donné un rôle plus important à la MDA, puisqu'à l'effet sur le coefficient de proratisation s'est ajouté un effet potentiellement majorant sur le taux de la pension, et un effet de retour sur les pensions des régimes complémentaires, *via* le coefficient d'anticipation.

IV. Les règles du système de retraite induisent également des redistributions implicites entre assurés, qui peuvent a contrario accroître les inégalités

1. DES REDISTRIBUTIONS IMPLICITES ENTRE LES PROFILS DE CARRIÈRE

Les dispositifs explicites du système de retraite français opèrent une redistribution très importante entre assurés. Néanmoins, les règles du système de retraite réalisent également une redistribution

implicite, qu'il est difficile d'évaluer, et qui ne va pas systématiquement dans le sens d'une réduction des inégalités de pension.

Les règles des régimes en annuités induisent des redistributions de fait non négligeables, sans que cela ait été leur objectif. Elles sont adaptées à des carrières complètes, sans interruption, dans un même régime. Cette redistribution affecte en particulier les carrières courtes, qui correspondent dans l'ensemble plutôt aux situations des plus précaires. C'est le cas par exemple de l'existence des règles de validation de trimestres au régime général, du mode d'indexation des salaires portés au compte, ou encore de la règle de calcul du salaire de référence.

Au régime général et dans les régimes alignés, la durée cotisée est mesurée non pas par rapport à la présence en emploi comme dans les régimes de la fonction publique, mais en référence aux salaires perçus. Précisément, la durée cotisée est mesurée annuellement, en rapportant la somme des salaires mensuels bruts (plafonnés au plafond de la sécurité sociale) à un seuil de validation d'un trimestre (correspondant à une rémunération de 150 heures au Smic, depuis la réforme de 2014). Ainsi, par construction, une personne qui travaille 50 heures par mois pour une rémunération au Smic acquiert 4 trimestres de cotisation. Cette règle avantage les affiliés aux revenus élevés. Par exemple un cadre qui travaille 3 mois dans l'année peut valider 4 trimestres.

Le mode d'indexation des salaires portés au compte (des droits acquis en cours de carrière), qui repose sur l'inflation, réalise également une redistribution implicite. En effet, ce mode de revalorisation sur l'inflation plutôt que sur les salaires avantage les assurés ayant les meilleures parties de leur carrière à proximité de leur départ en retraite et désavantage les personnes ayant des carrières plates ou bénéficiant de leurs meilleurs revenus professionnels en début ou milieu d'activité.

Le mode de calcul du salaire de référence induit également des redistributions. Ce mode de calcul a évolué depuis la création du régime général. Il s'agissait initialement des 10 dernières années, puis des 10 meilleures années, avant que la plage ne soit portée progressivement à 25 meilleures années dans la réforme de 1993. Le calcul sur une plage donnée pénalise de fait les carrières courtes relativement aux carrières longues. En effet, pour une carrière de 25 années ou moins au régime général (et dans les régimes alignés, avec la LURA), toutes les années sont prises en compte pour déterminer le salaire de référence. A montant de dépenses identiques du système, cela implique une plus forte dépense pour les carrières longues que pour les carrières courtes, ce qui ne permet pas d'exclure les premières années d'activité ou les périodes d'activité heurtée.

La fragmentation du système de retraites entre régimes professionnels d'affiliation ainsi que régimes de base et complémentaire opère une redistribution entre assurés, qu'il est particulièrement difficile de mesurer. Même en ignorant la distinction entre base et complémentaire, la coexistence de plusieurs régimes induit que des règles peuvent avantager certains assurés et en pénaliser d'autres. Ces effets sont maintenant bien documentés (cf. 7^{ème} rapport du COR, septembre 2011, ou travaux autour de la LURA). Par exemple, le plafonnement du coefficient de proratisation à l'unité avantage, toutes choses égales par ailleurs, les assurés polyaffiliés, qui peuvent ainsi valider plus de 4 trimestres par année. À l'inverse, ces assurés peuvent être pénalisés par le mode de calcul du salaire de référence : retenir les 25 meilleures années de salaire pour chaque partie de carrière est moins favorable que retenir les 25 meilleures années sur l'ensemble de la carrière.

La mise en place du système universel doit avoir pour effet que le système de retraite ait une plus grande neutralité vis-à-vis des différents parcours et trajectoires professionnelles.

2. LES EFFETS ANTI-REDISTRIBUTIFS DE CES MÉCANISMES

Une étude de l'INSEE¹ a étudié l'incidence de chaque dispositif ou mécanisme sur les disparités de pension. Lorsqu'aucun dispositif ne joue, la pension est, par construction, proportionnelle au cumul des salaires au cours de la carrière. Le rapport entre le neuvième et le premier décile de pension est alors celui observé pour les salaires cumulés, c'est-à-dire 5,85. Les mécanismes implicites ont un impact global allant dans le sens d'une plus grande dispersion des montants ; s'ils étaient seuls à intervenir, l'écart entre neuvième et premier décile de pension s'élèverait à 6,7 : autrement dit, les écarts de rémunération constatés en cours de carrière seraient accrus par le mode de calcul des pensions. Ce résultat provient surtout de la règle des 25 meilleures années : celle-ci modifie peu le bas de la distribution des pensions, dans la mesure où les faibles pensions correspondent souvent à des carrières courtes, pour lesquelles il n'existe aucune différence entre les « 25 meilleures années » et la totalité de la carrière. En revanche, elle avantage les retraités à carrière longue, ce qui se traduit par un impact de plus en plus fort lorsqu'on s'élève dans la distribution des pensions. Les mécanismes de compensation de la durée (MDA, périodes assimilées) permettent de réduire *in fine* l'écart entre neuvième et premier décile à 4,9 et les mécanismes de soutien du montant de la pension (points gratuits des régimes complémentaires, majoration de 10%, minimum de pension) à 4,1.

Une étude de la Cnav, présentée au Conseil d'orientation des retraites le 25 novembre 2009², avait également montré, dans le cadre de la simulation d'un passage à un système en carrière calibré de manière à distribuer globalement des masses de pensions identiques au régime actuel, que l'avantage procuré par la prise en compte des meilleures années profite plus aux assurés ayant des longues carrières et que la perte de cet avantage dans un régime en points permet d'opérer une redistribution vers les carrières plus courtes et donc les plus petites pensions au régime général.

La mise en place d'un système en points sur la totalité de la carrière permettra donc d'opérer une redistribution au profit des carrières plates, courtes et hachées, que les dispositifs actuels de solidarité prennent insuffisamment en compte.

V. Des dispositifs de solidarité qui ne sont pas adaptés aux évolutions de la société et aux nouvelles formes d'activité

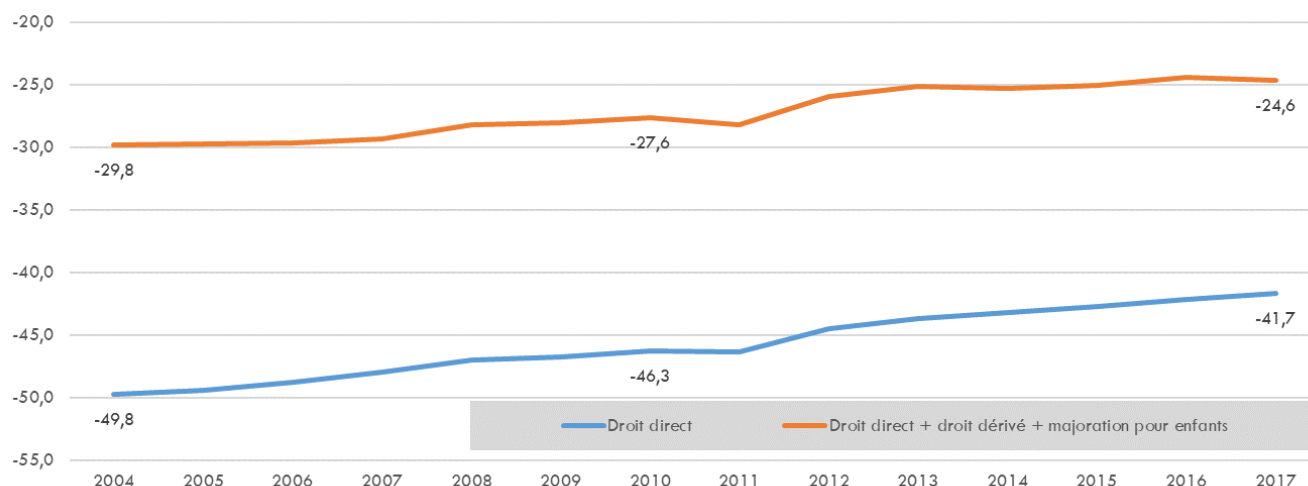
1. LA SITUATION DES FEMMES DOIT ÊTRE MIEUX PRISE EN COMPTE

Le système de retraite n'a pas encore pris suffisamment en compte les évolutions de l'activité et des carrières des femmes. Même si la situation des retraitées s'améliore, le système leur reste globalement défavorable : la retraite des femmes représente 58 % de celle des hommes en 2017 (elle est donc inférieure de 42 % à celle des hommes). En incluant les pensions de réversion, elle est de 71 % (donc inférieure de 29 % à celle des hommes).

¹ « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français » (Patrick AUBERT et Marion BACHELET), Série des documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques, INSEE, juin 2012. Ces résultats sont confirmés par l'étude « Réforme des retraites : quels effets redistributifs attendus ? » (Antoine Bozio, Chloé Lallemand, Simon Rabaté, Audrey Rain, Maxime Tô), Note IPP n°44, Juin 2019.

² « Simulations, à l'aide du modèle PRISME de la Cnav, des effets du passage du calcul des pensions au régime général à un système en points » (Christophe Albert et Jean-baptiste Oliveau)

Graphique 6 - Evolution de l'écart de pension entre les femmes et les hommes



Sources : Les retraités et les retraites, édition 2019, DREES, EACR, EIR, modèle ANCETRE.

Note : ces données excluent les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique. Les fonctionnaires liquidant une pension d'invalidité et ayant atteint l'âge minimum de départ à la retraite sont inclus.

Lecture : En 2017, sur le champ des résidents en France, la pension de droit direct des femmes est, en moyenne, inférieure de 41,7 % à celle des hommes. Une fois prises en compte la pension de réversion et la majoration pour enfants, l'écart est de 29,0 %.

Champ > Retraités ayant perçu un droit direct au cours de l'année n, résidant en France, vivants au 31 décembre de l'année.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Certains ont d'abord trait à la situation professionnelle des femmes.

S'agissant des taux d'activité et des quotités de travail, en 2017, selon la DARES, 83 % des femmes de 25 à 49 ans étaient en activité en France métropolitaine, soit dix points de moins que les hommes du même âge. Lorsqu'elles sont en emploi, les femmes travaillent beaucoup plus souvent à temps partiel que les hommes : sur la même tranche d'âge, le taux de temps partiel atteint 28 % pour les femmes, contre 6 % pour les hommes.

S'agissant des rémunérations, les revenus salariaux des femmes en emploi sont inférieurs en 2014 de 24 % à ceux des hommes. Ceci tient en partie à des temps partiels plus fréquents que pour les hommes, mais même lorsqu'on en tient compte, il subsiste 17 % d'écart sur les salaires par équivalent temps plein.

Enfin, l'arrivée du premier enfant est en effet un élément déclencheur de différences de trajectoires entre les femmes et les hommes, soit que l'activité soit interrompue ou réduite, soit que les possibilités de promotion soient perdues ou retardées. Les taux d'activité féminins diminuent avec le nombre d'enfants à charge du ménage : de 88 % lorsqu'il n'y a aucun enfant, il passe à 85 % avec un enfant puis descend à 64 % avec trois enfants ou plus, cette baisse est encore plus prononcée avec la présence d'enfants en bas âge. L'Insee a ainsi estimé que ces décisions d'offre de travail sont responsables d'une diminution de 20 % de leur revenu salarial cinq ans après l'arrivée d'un enfant. Leur salaire horaire diminue d'environ 5 % par enfant, une baisse qui persiste pendant au moins cinq

ans après la naissance. Au contraire, l'arrivée d'un enfant n'a quasiment aucun impact sur les hommes, hormis sur les mieux rémunérés d'entre eux qui augmentent leur activité.¹

D'autre part, le système de retraite comporte des règles qui conduisent à accroître ces différences constatées dans les carrières, au lieu de les amenuiser.

Les femmes sont davantage représentées dans les profils avec des rémunérations faibles et des carrières incomplètes qui pâtissent des règles de calcul favorisant les carrières complètes et ascendantes (*cf. supra*).

Le critère de durée d'assurance requise pénalise fortement les assurés, notamment des femmes, dont les revenus cumulés sur la carrière sont les plus faibles et qui n'ont pas été en capacité de faire une carrière complète. Cette pénalisation est par ailleurs aujourd'hui double pour les assurées : non seulement, elles subissent une proratisation du montant de leur retraite par rapport à la durée d'assurance requise, mais en plus elles subissent une décote supplémentaire.

A cet égard, la suppression de la durée d'assurance, comme critère de calcul des droits et de condition de départ en retraite, permettra d'éviter cette double pénalisation et évitera que de nombreux assurés à carrière incomplète soient dans l'obligation d'attendre 67 ans pour atteindre l'âge d'annulation de la décote. En 2018, 16 % des femmes ont dû attendre pour partir en retraite d'avoir l'âge d'annulation de la décote et 11 % des femmes sont parties avant cet âge, mais avec une décote. Parmi les femmes qui bénéficient du minimum de pension, 2/3 l'ont obtenu en devant attendre pour partir en retraite d'atteindre l'âge d'annulation de la décote

Enfin, si les droits familiaux ont une importance cruciale dans le processus de réduction des inégalités de retraites entre hommes et femmes, leurs mécanismes ne sont pas toujours adaptés. Ces dispositifs représentent respectivement des dépenses de 7,0 Md€ et de 3,1 Md€ de cotisations annuelles prises en charge par la Cnaf, tandis que la majoration pour trois enfants représente quant à elle 8,0 Md€². Mais, selon une étude de la DREES³, 2/3 seulement des droits familiaux bénéficient aux femmes, seules à subir des préjudices de carrière liés au fait d'avoir eu des enfants, notamment en raison du bénéfice pour les hommes de la majoration de 10%. Ces droits sont par ailleurs très orientés (à 80%) vers les familles de trois enfants et plus.

En rénovant les mécanismes de droits familiaux et de minimum de pension et en mettant un terme aux mécanismes implicites qui les défavorisent aujourd'hui, le système universel a l'ambition d'améliorer significativement la situation des femmes au regard des retraites.

2. UN SYSTÈME MAL ADAPTÉ AUX NOUVELLES FORMES DE MOBILITÉ OU DE PRÉCARITÉ

De plus en plus d'assurés relèvent de différents régimes, leur activité pouvant être exercée sous plusieurs statuts qui vont emporter des conséquences en matière d'effort contributif et de calcul des droits à retraite.

Si la liquidation unique mise en place dans le régime général et les régimes alignés a permis de mieux prendre en compte les situations en agrégeant les rémunérations dans ces régimes et en

¹ Insee Analyses, n°48, 10 octobre 2019.

² « Les droits familiaux de retraite », Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2019.

³ « Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite », Dossiers Solidarité et Santé, n°72, Janvier 2016

appliquant les mêmes règles, comme si l'assuré n'avait en réalité été affilié qu'à un seul des régimes alignés, elle ne couvre pas l'ensemble des régimes.

En pratique, le montant de la pension peut être différent selon que l'on a commencé dans un régime et fini dans un autre, pour des rémunérations identiques (par exemple, en commençant dans la fonction publique et en finissant salarié du secteur privé). De même, et en matière de cotisation, une personne alternant deux formes d'activité au cours de l'année pourra valider quatre trimestres au titre d'une activité salariée (sur six mois) mais être quand même redevable d'une cotisation minimale lui permettant de valider des trimestres comme non salarié (sur les six autres mois de son activité). Des cotisations non créatrices de droits peuvent donc être générées par ces situations.

D'autre part, les périodes de précarité, qui peuvent concerner des parties importantes de la carrière pour certains profils d'individus ne sont pas toujours prises en compte de façon favorable.

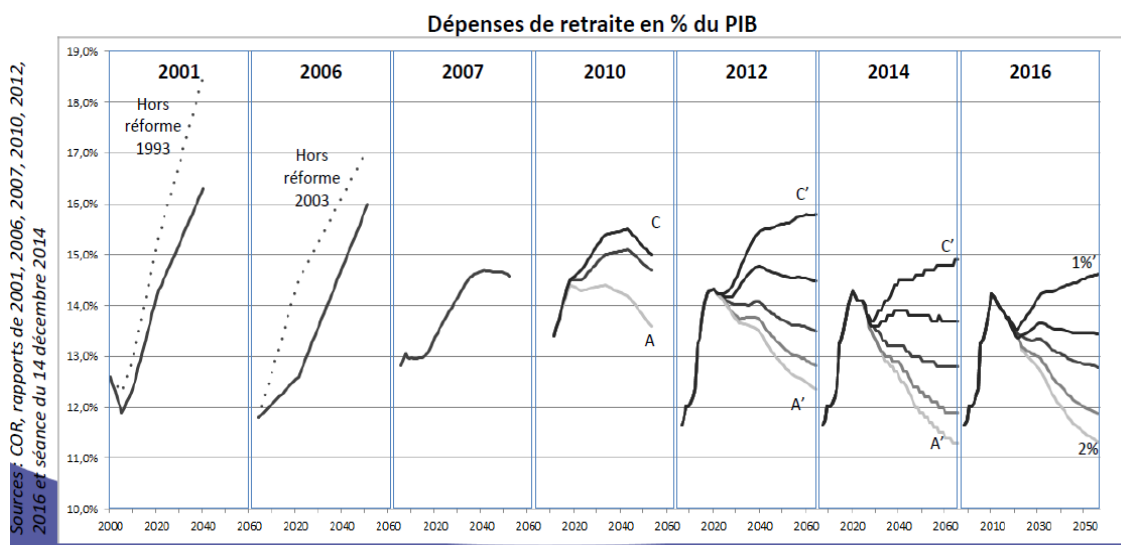
De petites quotités de travail peuvent ne pas donner lieu à validation de droits alors même que des cotisations sont perçues, en raison de la règle de validation des trimestres. Les périodes assimilées octroyées dans les régimes de base au titre du chômage ne sont pas toujours utiles pour la retraite, soit parce que sur une année donnée les périodes travaillées suffisent déjà à valider l'intégralité des trimestres, soit parce que la personne travaille suffisamment toute sa carrière pour partir en retraite à taux plein sans l'aide de ces validations. Elles ne font généralement pas l'objet de report au compte, ce qui peut avoir le cas échéant un effet sur le salaire de référence.

B. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME DE RETRAITE A ÉTÉ RENFORCÉ MAIS N'EST PAS GARANTI À LONG TERME

I. Les réformes passées ont permis de contenir la hausse des dépenses de pensions liées au baby-boom

1. DE MULTIPLES RÉFORMES ONT DÉJÀ ÉTÉ MENÉES

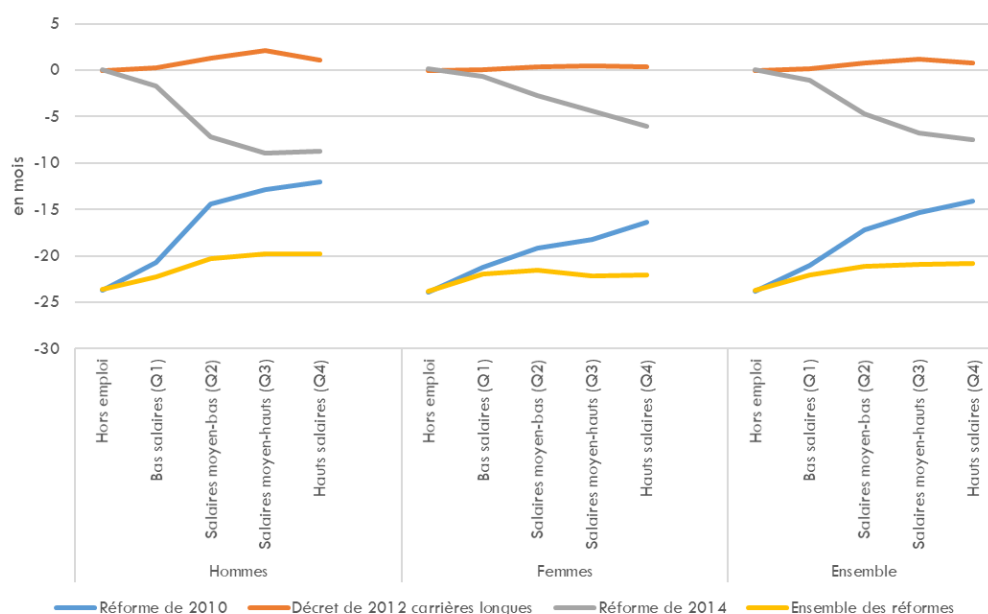
Les régimes de retraite s'efforcent d'offrir un revenu adéquat aux retraités tout en préservant leur propre viabilité financière. Le vieillissement démographique dû à une longévité croissante et à la faiblesse des taux de fécondité pose un problème persistant dans la mesure où le nombre de retraités s'accroît plus rapidement que celui des actifs. Pour soutenir et pérenniser le système par répartition, les gouvernements successifs ont conduit des réformes visant à maîtriser les conséquences économiques de ces évolutions et à contenir l'évolution de la dépense de retraite.



Trois grands leviers ont été utilisés pour la restauration de l'équilibre des régimes de retraites : les âges de départ, le montant des pensions et les taux de cotisations.

- Les réformes de 1993 et 2003, en allongeant les durées d'assurance requises ont joué sur les âges de départ et le niveau des pensions. La réforme de 1993 a également procédé à une modification du mode d'indexation des pensions et des salaires portés au compte en passant des salaires aux prix.
- La réforme de 2010 a principalement joué sur les âges de départ à la retraite en relevant de deux ans sur 5 générations les deux bornes d'âges que sont l'âge d'ouverture des droits (de 60 à 62 ans) et l'âge d'annulation de la décote (de 65 à 67 ans).
- Enfin, la réforme de 2014, en allongeant la durée requise pour le taux plein, a également modifié les âges de départ à la retraite et le montant des pensions. Elle a accru par ailleurs les taux de cotisations, tant pour contribuer à l'équilibre du système que pour financer de nouveaux droits.

Graphique 7 - Variation de la durée moyenne passée à la retraite suite aux réformes des retraites de 2010 à 2015 – part quartile de salaire à 54 ans – génération 1980



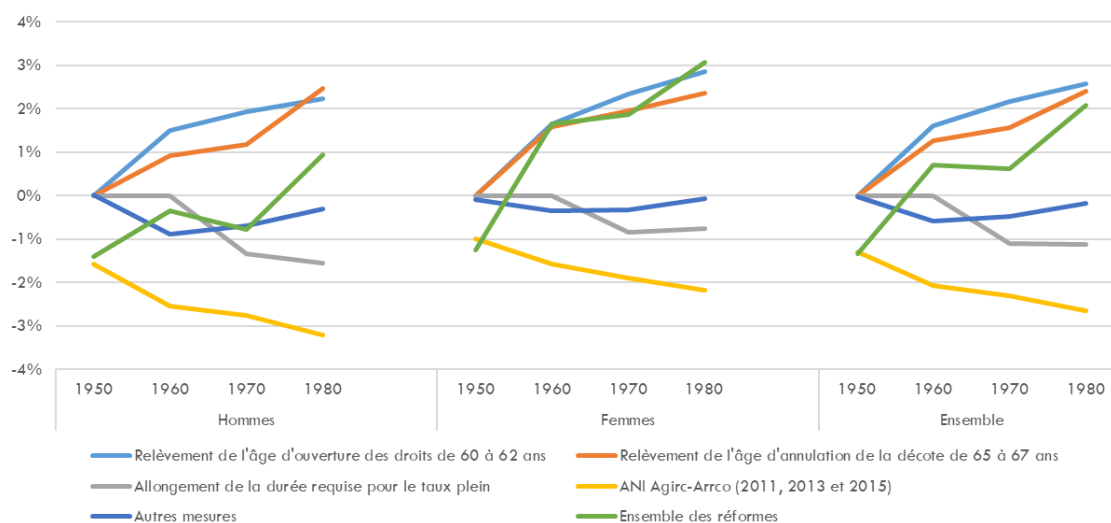
Lecture : La durée moyenne passée à la retraite des hommes de la génération 1980 appartenant au quartile de salaire le plus élevé diminue de 20 mois suite aux réformes des retraites mise en œuvre entre 2010 et 2015.

Note : Les quartiles de salaires pour les hommes et pour les femmes sont définis au sein de chaque sexe.

Champ : Ensemble des retraités des générations 1960 et 1980, y compris versement forfaitaire unique.

Sources : EIC2009, modèle TRAJECTOIRE, DREES. Scénario macroéconomique B du COR de la séance de décembre 2014.

Graphique 8 - Variation de la pension relative sous l'effet des diverses mesures prévues par les réformes – par mesure



Lecture : La pension relative moyenne tous régimes des hommes de la génération 1980 augmente de 2,5 % suite au recul de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans instauré par la réforme de 2010.

Champ : Ensemble des retraités des générations 1950, 1960, 1970 et 1980, y compris versement forfaitaire unique.

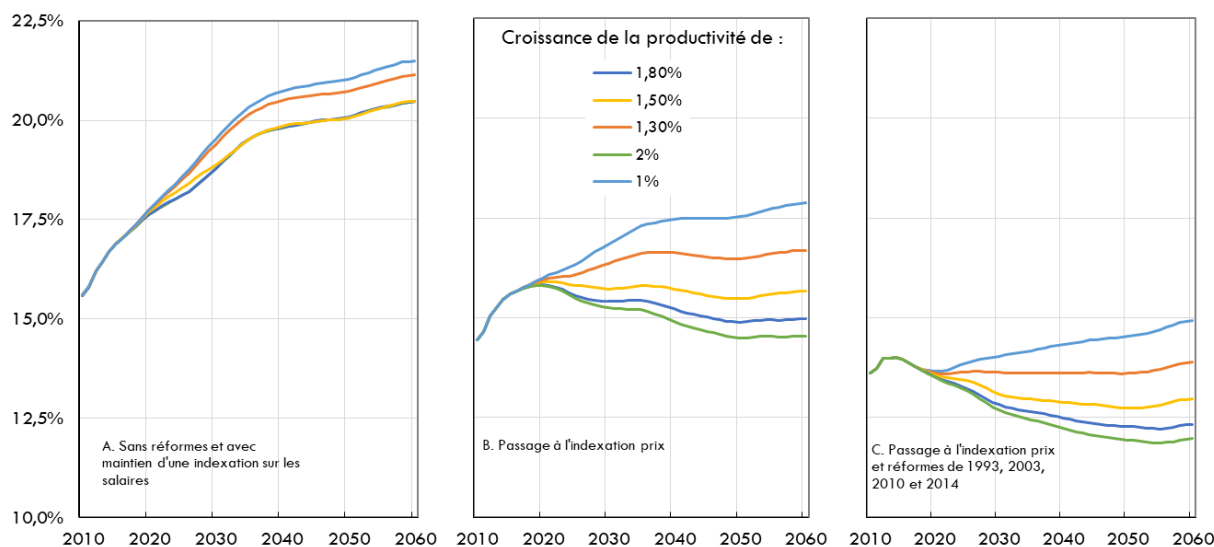
Sources : EIC2009, modèle TRAJECTOIRE, DREES. Scénario macroéconomique B du COR de la séance de décembre 2014.

Dans le même temps, les régimes complémentaires, gérés par les partenaires sociaux, ont également modifié leurs propres règles, afin notamment de diminuer le rendement des régimes.

L'ensemble de ces mesures a permis d'assainir la situation financière du système de retraite par répartition : le besoin de financement du système de retraite est ainsi passé de 0,7 % du PIB en 2010 à 0,1 % du PIB en 2018.

Ces réformes ont permis de contenir la part de la richesse nationale consacrée aux retraites à 13,8 % du PIB en 2018 (soit 325 Md€), et 12,8 % en projection en 2060¹ ; en l'absence de ces réformes, la part des dépenses de retraite dans le PIB aurait atteint 20,5 % en 2060 (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 9 - Part des dépenses de retraite dans le PIB, selon la législation et le scénario macroéconomique



Lecture : en 2060, si les réformes intervenues depuis 1993 n'avaient pas eu lieu, et en maintenant l'indexation des pensions sur les salaires, la part des dépenses de retraite (droits directs et dérivés) se serait élevée à 20,5 % du PIB dans le cas d'une augmentation de la productivité du travail de 1,3 %.

Note : départ à la retraite au taux plein, hypothèses démographiques et macroéconomiques des projections 2012 du Conseil d'orientation des retraites.

Sources : Insee (2014), « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation »

Ces mesures paramétriques montrent cependant leurs limites notamment du fait de la faible pilotabilité d'un système constitué de 42 régimes aux règles différentes mais aussi parce leur succession et leur fréquence ont progressivement remis en cause la confiance dans un système par répartition, en particulier chez les générations les plus jeunes.

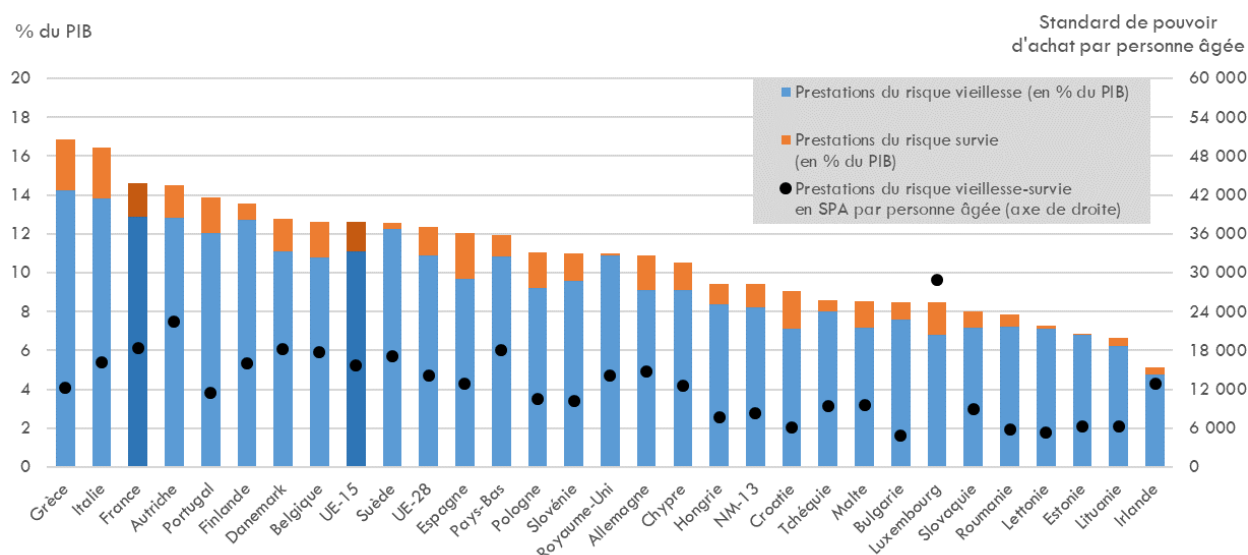
2. LE POIDS DES RETRAITES DEMEURE IMPORTANT EN COMPARAISON INTERNATIONALE

La part de la richesse nationale dédiée aux retraites reflète à la fois la plus ou moins grande générosité d'un système et la situation démographique d'un pays. Cette part est très élevée dans le cas français, au regard de comparaisons avec des pays qui nous sont proches ou de la moyenne constatée dans l'Union européenne : environ deux points de PIB de plus que la moyenne des pays

¹ Source : COR (rapport novembre 19) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030. Le dernier rapport du COR (novembre 2019) ne présente des projections que jusqu'en 2030, contrairement aux rapports annuels publiés en juin. Les projections au-delà de 2030 ont ainsi été obtenues en appliquant à partir de 2031 les évolutions projetées dans le rapport de juin 2019. On retient par ailleurs l'hypothèse d'une croissance de la productivité de 1,3 % à moyen et long-terme. En tenant compte d'une prolongation de la hausse de la durée d'assurance requise au-delà des générations concernées par la réforme de 2014, pour tenir compte de leurs gains d'espérance de vie, cette part atteindrait 12,5 % (cf. partie 3).

européens, et 3 points de plus que l'Allemagne et le Royaume-Uni. Seules la Grèce et l'Italie consacrent une part supérieure de leur richesse à la retraite. Selon les projections du dernier rapport du COR de novembre 2019, cette part devrait rester globalement stable dans les dix années à venir.

Graphique 10 - Part des dépenses de retraite dans le PIB dans les pays de l'UE en 2016



Source : Programme de qualité et d'efficacité annexé au PLFSS pour 2020 – données Drees-CPS pour la France, Eurostat-Sespros pour les autres pays

Note : SPA : standard de pouvoir d'achat

II. Le système présente toutefois un déficit structurel dès le début des années 2020

1. LES PERSPECTIVES À MOYEN/LONG TERME DÉPENDENT FORTEMENT DE LA CROISSANCE

Si la modification des règles de revalorisation, passant d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix, a fortement contribué à contenir les dépenses de retraite, elle s'accompagne toutefois d'une plus grande incertitude sur les prévisions de dépenses. En effet, alors que les recettes évoluent comme les revenus d'activité – sur lesquels sont assises les cotisations – et donc, en première approximation, comme le PIB, les dépenses évoluent quant à elles plus ou moins vite que le PIB selon le mode d'indexation retenu.

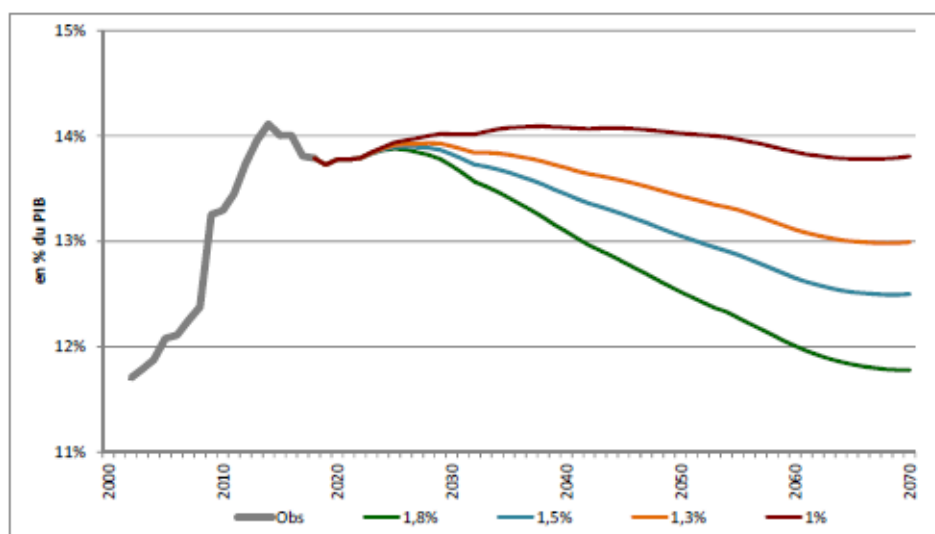
Les projections du dernier rapport annuel du COR¹ montrent que la part de la richesse nationale dédiée aux retraites demeure étroitement liée à l'environnement économique : à partir de 2028-2029, la part des dépenses de retraite dans le PIB se différencierait nettement selon la croissance observée.

Dans les scénarios de croissance de la productivité du travail à 1,3 %, 1,5 % et 1,8 %, cette part baisserait progressivement jusqu'à la moitié des années 2060. Dans le scénario de croissance à 1,0 %, cette part augmenterait jusqu'en 2035, puis demeurerait relativement stable avant de baisser légèrement à compter de 2050 (cf. graphique ci-dessous).

¹ Rapport annuel du COR, juin 2019.

A horizon 2070, la part des dépenses brutes de retraite varierait entre 11,8 % du PIB dans le scénario de croissance à 1,8 %, et 13,8 % du PIB dans le scénario à 1,0 %.

Graphique 11 - Part des dépenses de retraite dans le PIB, observée et projetée



Lecture : en 2070, la part des dépenses de retraite (droits directs et dérivés) serait de 13,0 % du PIB dans le cas d'une croissance de la productivité du travail de 1,3 %.

Sources : COR (2019), Rapport annuel, juin.

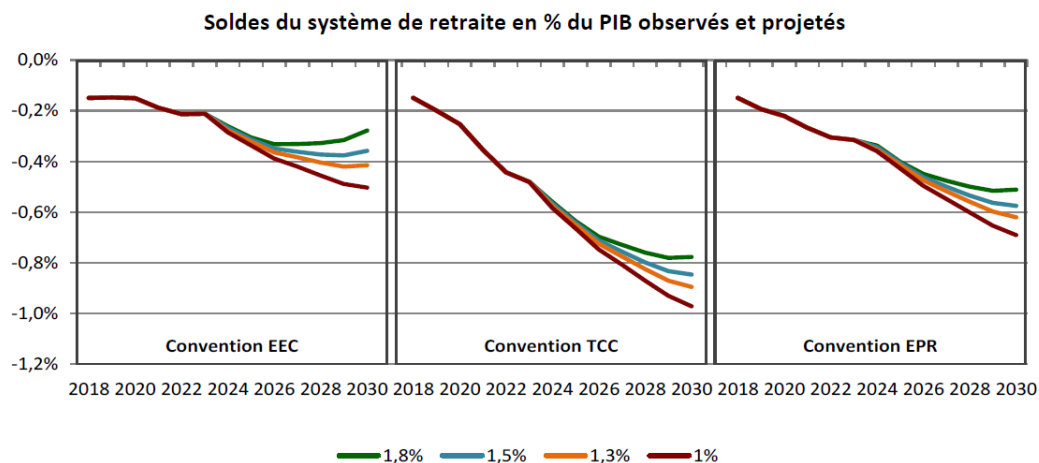
En situation de croissance économique soutenue, l'indexation des pensions liquidées et des salaires portés au compte sur l'inflation conduit implicitement à une redistribution en faveur des actifs puisque les pensions évoluent moins rapidement que les revenus d'activité. Au contraire, en cas de croissance faible, l'indexation sur les prix préserve le pouvoir d'achat des retraités et fait jouer au système de retraite un rôle de stabilisateur automatique : les revenus des retraités n'étant pas affectés par le choc au même titre que les revenus d'activité, ces derniers peuvent contribuer à stimuler la consommation et la croissance, au prix toutefois d'une augmentation de la part des dépenses de retraite dans le PIB. Le système tend donc à être excédentaire quand les gains de productivité se renforcent et à être déficitaire quand ils s'affaiblissent.

Il est toutefois communément admis de retenir comme scénario central une hypothèse de croissance de la productivité du travail à 1,3 %, soit la moyenne constatée sur la période 1990-2018. Dans ce scénario, le système de retraite ne retrouve jamais l'équilibre et se trouve structurellement en déficit selon le COR.

2. LES PERSPECTIVES À PLUS COURT TERME ATTESTENT L'EXISTENCE D'UN BESOIN DE FINANCEMENT D'ICI 2030

Le rapport remis par le Conseil d'Orientation des retraites en novembre dernier au Premier Ministre met en évidence l'existence, d'ici 2025 comme d'ici 2030, d'un besoin de financement qui se traduit par un déficit, quelle que soit la convention retenue en matière d'évolution de la contribution de l'État au système.

Graphique 12 - Solde du système de retraite d'ici 2030



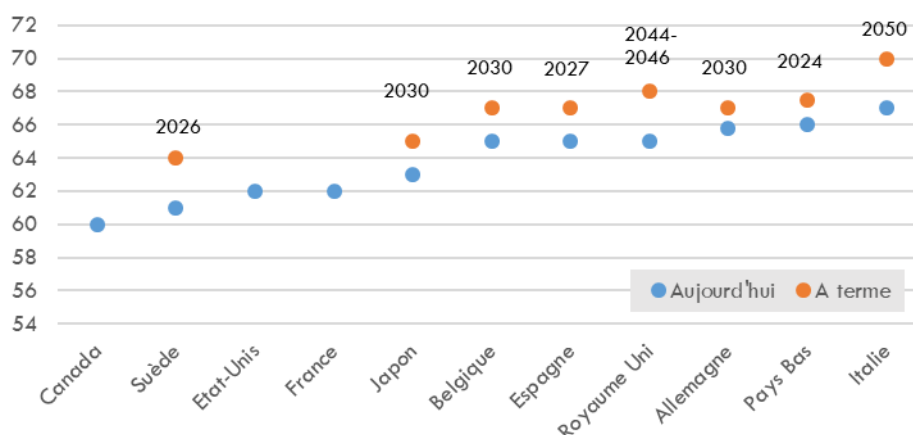
Afin que le système universel puisse se mettre en place dans les conditions d'équilibre que requiert un système par répartition (dont les déficits conduisent en pratique à rompre la solidarité entre les générations, aux dépens de celles qui supporteront leur charge), ce besoin de financement doit être traité.

C. SOUS L'EFFET DES RÉFORMES PASSÉES, LES ÂGES DE DÉPART PROGRESSENT, MAIS INSUFFISAMMENT POUR COMPENSER LE DÉSÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE

I. L'âge effectif de départ en retraite augmente progressivement, mais il reste nettement inférieur à celui des autres pays de l'OCDE

En France, l'âge minimal de départ en retraite se situe en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE : il est fixé à 62 ans pour les assurés de droit commun¹ nés en 1955 ou après, tandis que pour la plupart des autres pays, cet âge minimal se situe plutôt autour de 65 ans (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 13 - Âge minimal de départ en retraite au sein des pays de l'OCDE



Lecture : Aujourd'hui, au Royaume-Uni, l'âge d'ouverture des droits à retraite est fixé à 65 ans. Cet âge va monter progressivement jusqu'à atteindre 68 ans à horizon 2044-2046.

Source : COR, Dossier de la séance plénière de février 2019

Note : Le calendrier présenté pour l'Italie ne tient pas compte du projet de réforme en cours. La Suède va élever l'âge légal à 64 ans d'ici 2026.

L'âge effectif de départ à la retraite se situe aujourd'hui autour de 62 ans, au niveau de l'âge minimal. Il a progressivement augmenté au cours des dernières décennies, sous l'effet notamment des mesures relevant la durée d'assurance requise pour le taux plein, l'âge minimal et l'âge d'annulation de la décote : il est ainsi passé de 60 ans et 6 mois en 2010, à 61 ans et 10 mois fin 2016 (62 ans et 1 mois pour les femmes, 61 ans et 6 mois pour les hommes), soit une progression de 1 an et 4 mois sur la période (âge effectif moyen pour l'ensemble des assurés, y compris départs anticipés). En conséquence, la proportion de retraités à 60 ans est passée de 64 % à 30 % entre 2010 et 2013 (pour les générations 1950 à 1953).

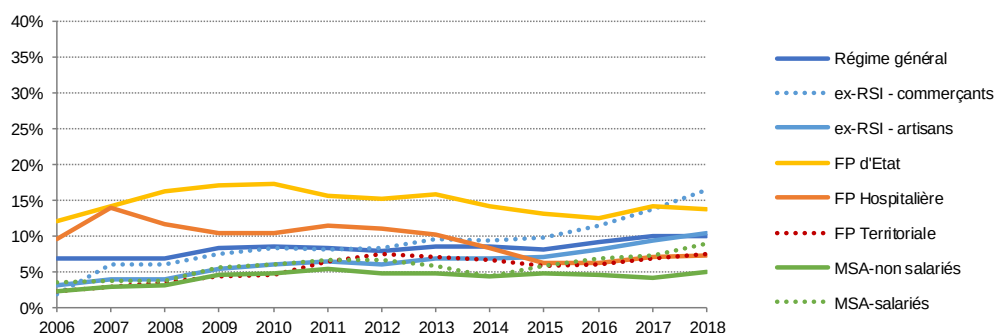
Il atteint toutefois déjà près de 63,5 ans pour les assurés au régime général, hors dispositifs de départs anticipés, qui sont partis en retraite en 2018.

L'âge minimal relativement très bas en France est ainsi complété d'un mécanisme incitatif fonctionnant sur la durée. Ce mécanisme du « taux plein », autour duquel s'articule un système de décote et de surcote, est particulièrement efficace. Ainsi, 80 % des assurés partent à l'âge leur garantissant le bénéfice d'une pension complète (« âge du taux plein »). Ce taux plein peut être

¹ Cet âge est fixé à un niveau plus faible pour certaines catégories d'assurés (carrières longues, régimes spéciaux, catégories actives de la fonction publique, etc.).

atteint par la durée d'assurance (trimestres validés, soit 43 ans pour la génération 1973 à l'issue de la montée en charge de la réforme de 2014) ou par l'âge (âge d'annulation de la décote, qui s'établit à 67 ans). Le relèvement des âges légaux et l'allongement de la durée d'assurance ont conduit à des changements de comportement de départ puisque, à législation inchangée, les assurés ont globalement continué à rechercher le taux plein (la part des fonctionnaires civils partis en retraite avec décote a même diminué de 2010 à 2018).

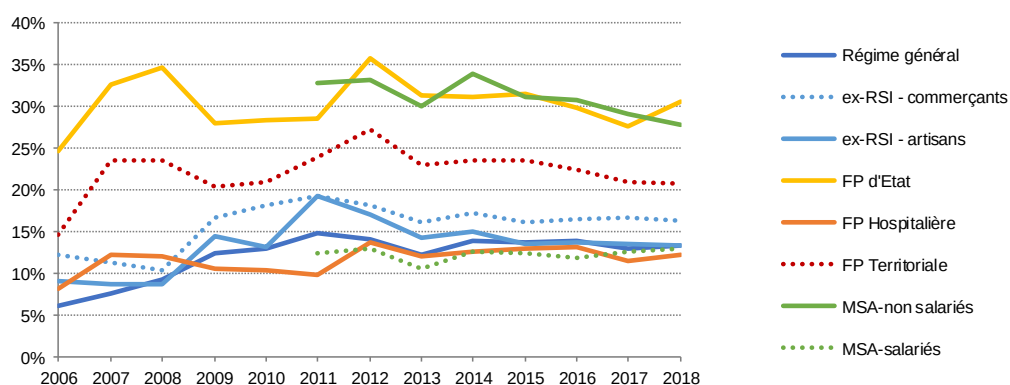
Graphique 14 - Part des assurés partant en retraite avec décote selon leur régime principal d'affiliation



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.10 d'après des données : Cnav, MSA, ex-RSI, CNRACL et SRE (champ : pensions civiles).

La part des personnes ayant liquidé une pension avec une surcote est également restée globalement stable dans la plupart des régimes de retraite.

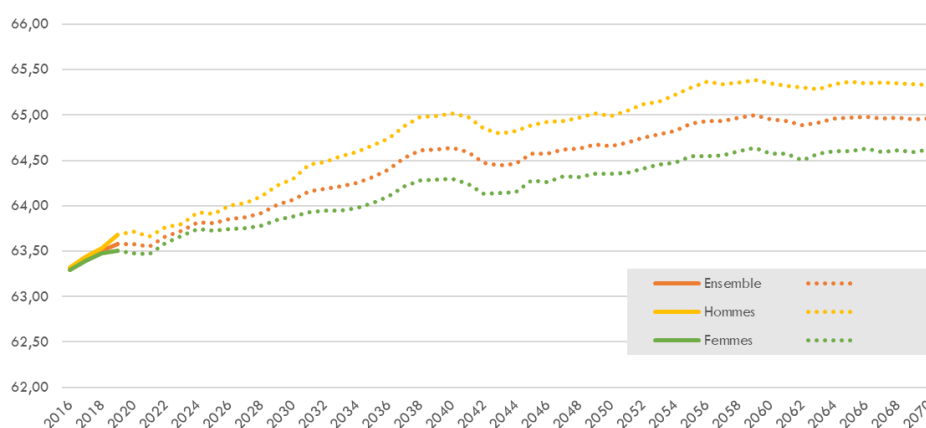
Graphique 15 - Part des assurés partant en retraite avec surcote selon leur régime principal d'affiliation



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.10 d'après des données : Cnav, MSA, ex-RSI, CNRACL et SRE (champ : pensions civiles).

En projection, le COR prévoit que l'âge moyen conjoncturel de départ atteigne 63 ans en 2030 et 64 ans en 2040 (y compris départs anticipés, cf. graphique ci-dessous). L'âge moyen effectif de départ hors retraites anticipées progresserait quant à lui de 64 ans en 2030 à 64,5 ans en 2040. Compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, ce relèvement ne conduirait toutefois pas à diminuer la durée passée à la retraite, qui se stabiliserait à un niveau élevé (26 ans pour la génération 1950) puis reprendrait sa progression pour les générations plus jeunes : l'espérance de vie continuera donc de progresser plus vite que le temps passé à la retraite.

Graphique 16 - Âge moyen de départ en retraite (hors départs anticipés) constaté puis projeté



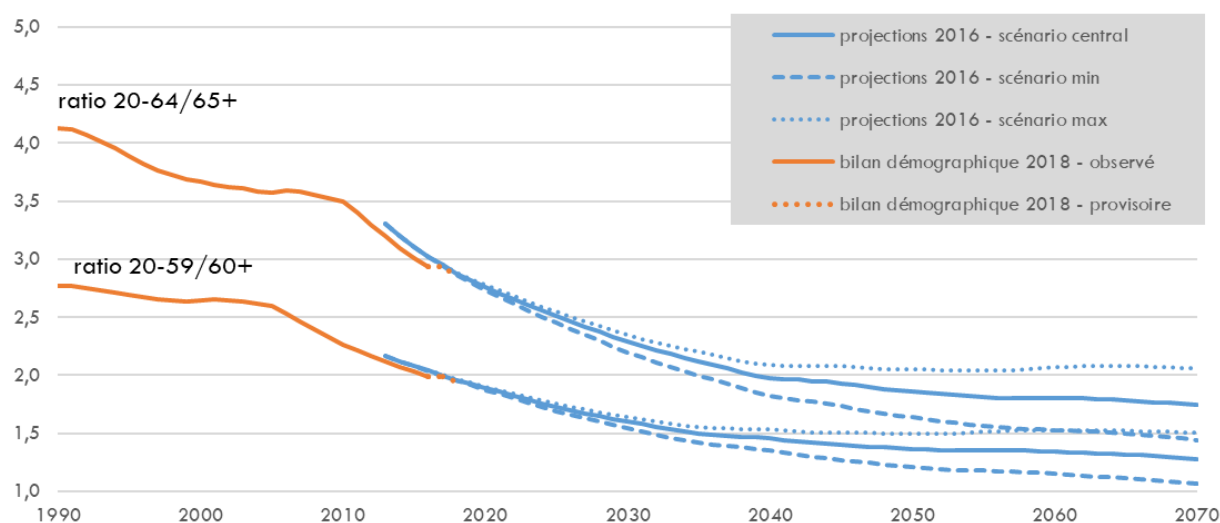
Source : Cnav - Modèle PRISME.

Note : âge moyen calculé relativement à la première liquidation de l'assuré.

II. Cette augmentation de l'âge effectif ne compense pas le déséquilibre démographique

On comptait en 2006 2,5 personnes de 20-59 ans pour une personne de plus de 60 ans. En 2070, selon les scénarios démographiques retenus par l'INSEE et utilisés dans les projections du COR, ce ratio s'établirait à 1,25.

Graphique 17 - Rapports démographiques des populations 25-59 ans (20-64 ans) rapportés aux 60 ans et plus (respectivement 65 ans et plus)



Note : scénario « max » = hypothèses hautes de fécondité et de migration, hypothèse basse d'espérance de vie ; scénario « min » = hypothèses inverses.

Champ : France hors Mayotte jusqu'à la génération 1952, France entière ensuite.

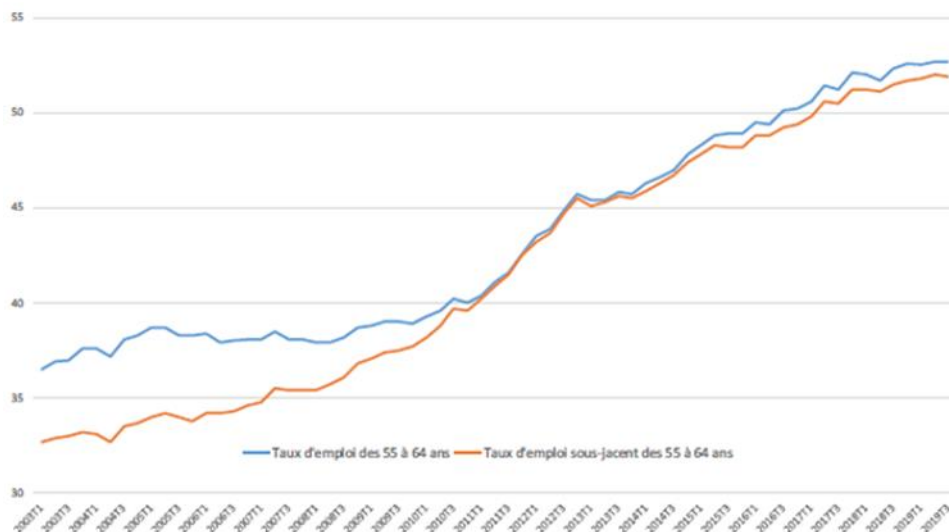
Source : Rapport du COR de juin 2019 à partir de données INSEE, estimations de population (provisaires pour 2015-2018) et projections de population 2013-2070.

III. Cette élévation des âges de départ s'est traduite par une amélioration des taux d'emploi des seniors

Sous l'effet des mesures d'âges et de durée retenues par les réformes précédentes, les taux d'emploi des seniors se sont améliorés. Les taux d'emploi sont dans la moyenne européenne pour les 55-59 ans mais restent sensiblement inférieurs aux pays comparables pour la tranche des 60-64 ans. Le taux de chômage des seniors (plus de 55 ans) est inférieur à celui des autres actifs (6,5% au lieu de 8,6M au 3è trimestre 2019), les chiffres étant identiques pour les femmes et les hommes.

Le taux d'emploi des seniors s'est par ailleurs significativement redressé depuis le début des années 2000 à mesure que l'âge effectif de départ à la retraite a reculé (+13,9 points de 2007 à 2018 pour les 55 à 64 ans). En 20 ans, on est passé de moins de 1 personne sur 2 en emploi parmi les 55 - 59 ans, à plus de 7 sur 10.

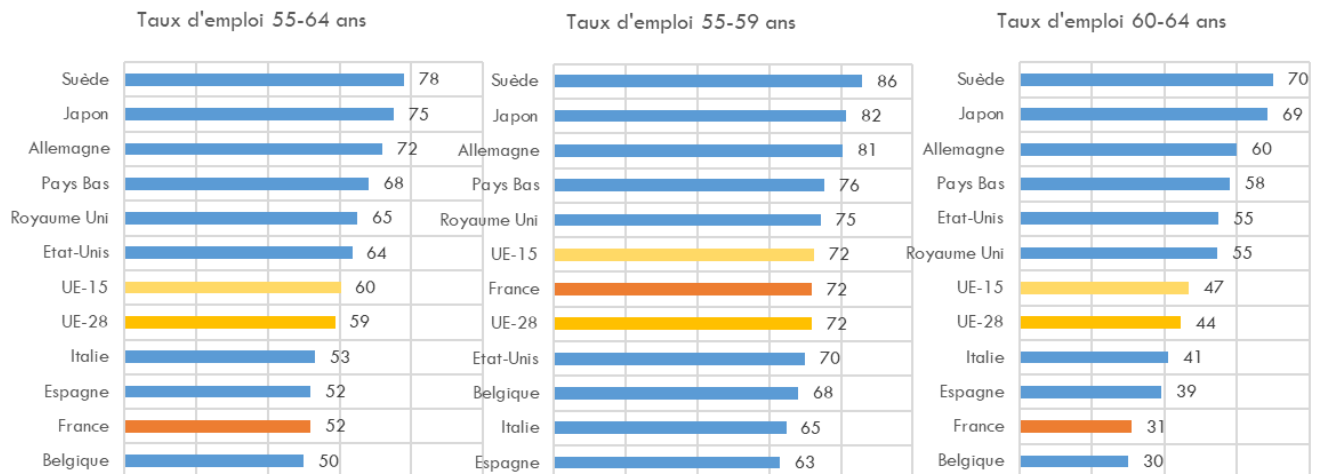
Graphique 18 - Taux d'emploi des seniors



Source : rapport sur l'emploi des seniors, janvier 2020

Les taux d'emploi sont dans la moyenne européenne pour les 55-59 ans (72 %) mais restent, malgré un redressement récent, sensiblement inférieurs aux pays comparables pour la tranche des 60-64 ans (31 % contre 44 % dans l'Union européenne). Cela s'explique principalement par un âge effectif moyen de départ à la retraite d'environ 62 ans en France, soit deux ans de moins en moyenne que dans le reste de l'Union Européenne.

Graphique 19 - Taux d'emploi des seniors en comparaison internationale



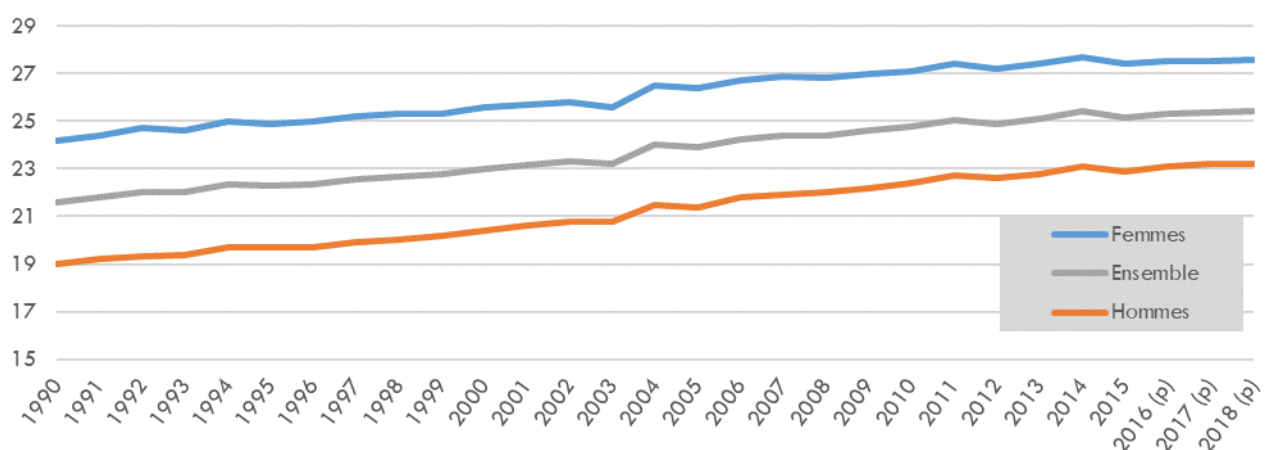
Source : DARES, tableau de bord « activité des seniors et politiques d'emploi », janvier 2020 sur données Eurostat et OCDE

IV. Les progrès de l'espérance de vie doivent être pris en compte dans la détermination des âges moyens de départ et de l'équilibre du système

1. UNE ESPÉRANCE DE VIE QUI PROGRESSE

L'espérance de vie à 60 ans progresse depuis 1945. Elle atteint 23,2 années pour les hommes en 2018 et 27,6 ans pour les femmes.

Graphique 20 - Espérance de vie à 60 ans par genre en France



Source : programme de qualité et d'efficacité « retraite » annexé au PLFSS 2020 – données INSEE, bilan démographique 2018, espérance de vie non lissée

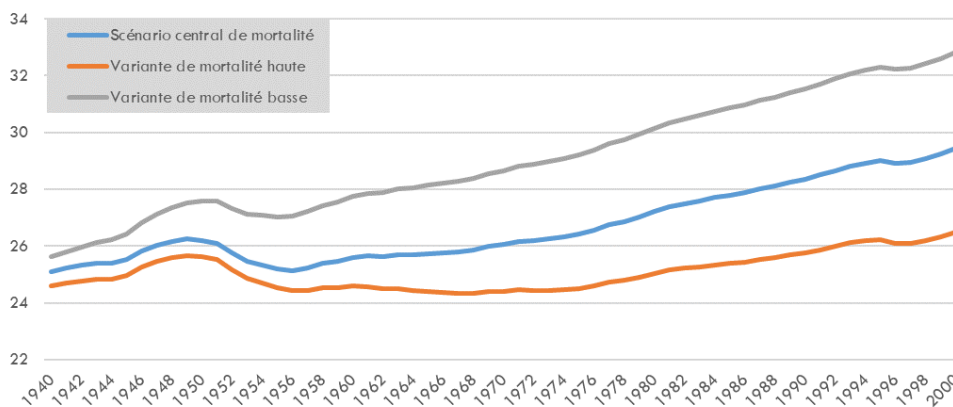
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2014 et France incluant Mayotte à partir de 2014e

En 2040, selon les hypothèses de l'INSEE utilisées par le Conseil d'Orientation des retraites, elle atteindrait 26,7 ans pour les hommes (+3,5 ans) et 30,1 ans pour les femmes (+2,5 ans). En 2070, elle atteindrait 31 ans pour les hommes (+7,8 ans) et 33,6 ans pour les femmes (+ 6 ans).

2. LES FRANÇAIS PASSENT 25 ANNÉES À LA RETRAITE, SOIT PLUS QUE PARTOUT AILLEURS DANS LE MONDE

En conséquence de ces évolutions, la durée moyenne passée en retraite devrait croître.

Graphique 21 - Durée moyenne de retraite en nombre d'années et par génération



Note : l'espérance de vie est calculée par génération, comme : 60 + espérance de vie à 60 ans (selon l'hypothèse que l'assuré atteint l'âge de la retraite, et ne décède donc pas avant 60 ans). Les scénarios de mortalité des projections démographiques de l'INSEE sont extrapolés sous l'hypothèse d'une poursuite de la baisse de la mortalité au-delà de 2070.

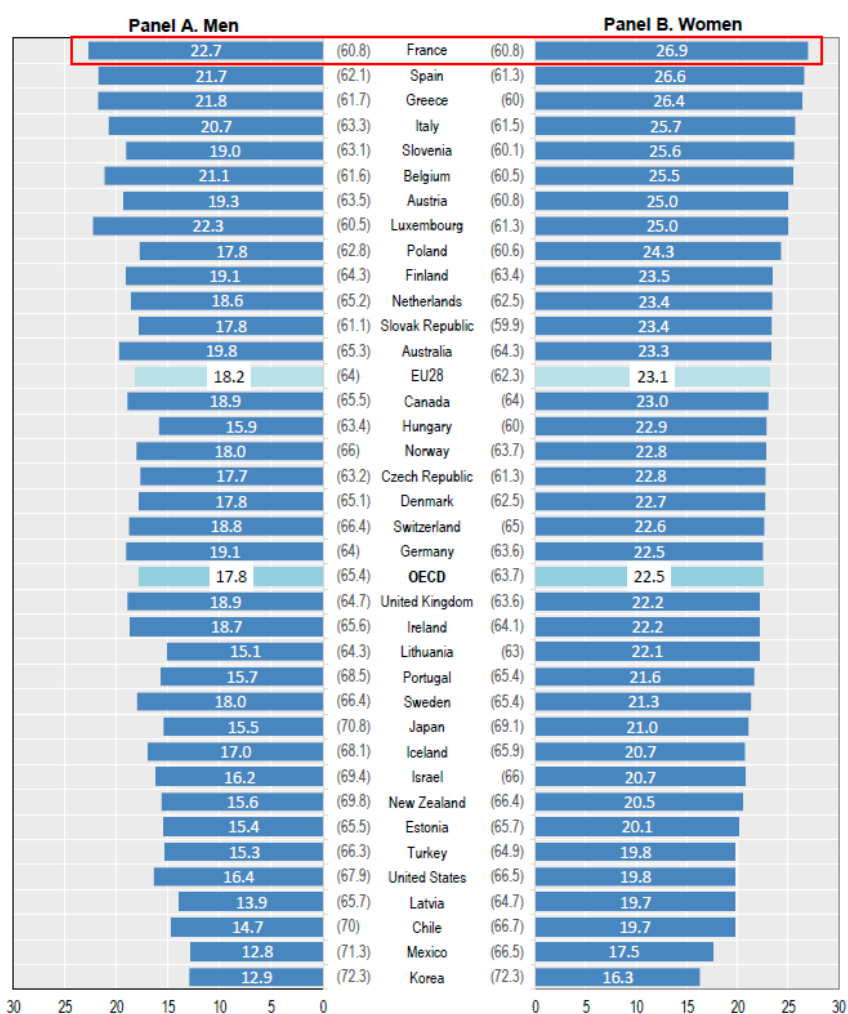
Champ : retraités de droit direct, résidant en France.

Source : COR, rapport de juin 2019 sur données INSEE, projections de population 2013-2070 ; projections COR – juin 2019.

En raison d'une espérance de vie plus importante et d'un âge de départ effectif moyen à la retraite plus bas que dans les autres pays de l'OCDE, la France reste le pays de l'OCDE ayant l'espérance de vie à l'âge moyen de sortie du marché travail la plus élevée, à plus de 25 ans soit 4 ans de plus que la moyenne dans l'Union européenne.

Graphique 22 - Espérance de vie après la sortie du marché du travail

Figure 6.11. Remaining life expectancy at labour market exit, by gender in 2018



Note: Numbers in parenthesis indicate the average effective age of labour market exit in 2018 by gender. Life expectancy at labour market exit is based on period-specific mortality rates.

Source: OECD calculations based on United Nations Population Prospects: 2019 Revision, exit ages: see previous section.

3. UNE ESPÉRANCE DE VIE EN BONNE SANTÉ DANS LA MOYENNE DES PAYS EUROPÉENS

Plusieurs indicateurs sont disponibles pour évaluer l'espérance de vie en bonne santé.

La DREES publie des données sur l'espérance de vie sans incapacité qui correspond au nombre d'années que peut espérer vivre une personne sans être limitée dans ses activités quotidiennes. En 2018, elle s'élève en France à 64,5 ans pour les femmes et 63,4 ans pour les hommes. Entre 2008 et 2018, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans a progressé, elle, de 1 an et 2 mois pour les femmes et de 1 an et 5 mois pour les hommes, traduisant un recul de l'âge d'entrée en incapacité pour les personnes ayant atteint 65 ans.

Le COR retient pour sa part une mesure des limitations d'activité dite indicateur GALI (General activity limitation indicator). Il constate que de 2008 à 2017, les années de vie gagnées par les femmes (0,7 an) sont des années « en bonne santé », tandis que celles gagnées par les hommes (1,1 an) se partagent entre « année en bonne santé » (0,5 an) et année avec limitation d'activité » (0,6 an).

Les indicateurs d'espérance de vie en bonne santé présentent des limites méthodologiques : contrairement à l'espérance de vie, calculée sur des données de l'état civil, ils sont estimés à partir d'enquêtes déclaratives, dont les résultats sont très sensibles à la formulation de la question, à la position dans le questionnaire et aux questions qui précèdent, aux biais culturels, etc.

L'indicateur utilisé par la DREES s'appuie ainsi sur les réponses à la question posée dans l'enquête européenne European Union-Statistics on Income and Living Conditions (UE-SILC) : « Êtes-vous limité(e), depuis au moins six mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ? ». Il existe d'autres indicateurs reposant sur d'autres questions recueillant l'état de santé ressenti.

L'espérance de vie en bonne santé reste ainsi à ce stade davantage un outil utilisé par les chercheurs en sciences sociales pour éclairer le débat public qu'un paramètre pouvant être directement pris en compte dans les règles du système de retraite. La façon la plus opérante de la prendre en compte consiste alors à se fonder sur l'état de santé des assurés au moment de la retraite constaté par un médecin, et de leur accorder le bénéfice de dispositions permettant un départ anticipé à la retraite (ex : retraite à taux plein pour incapacité, pour invalidité, pour inaptitude...).

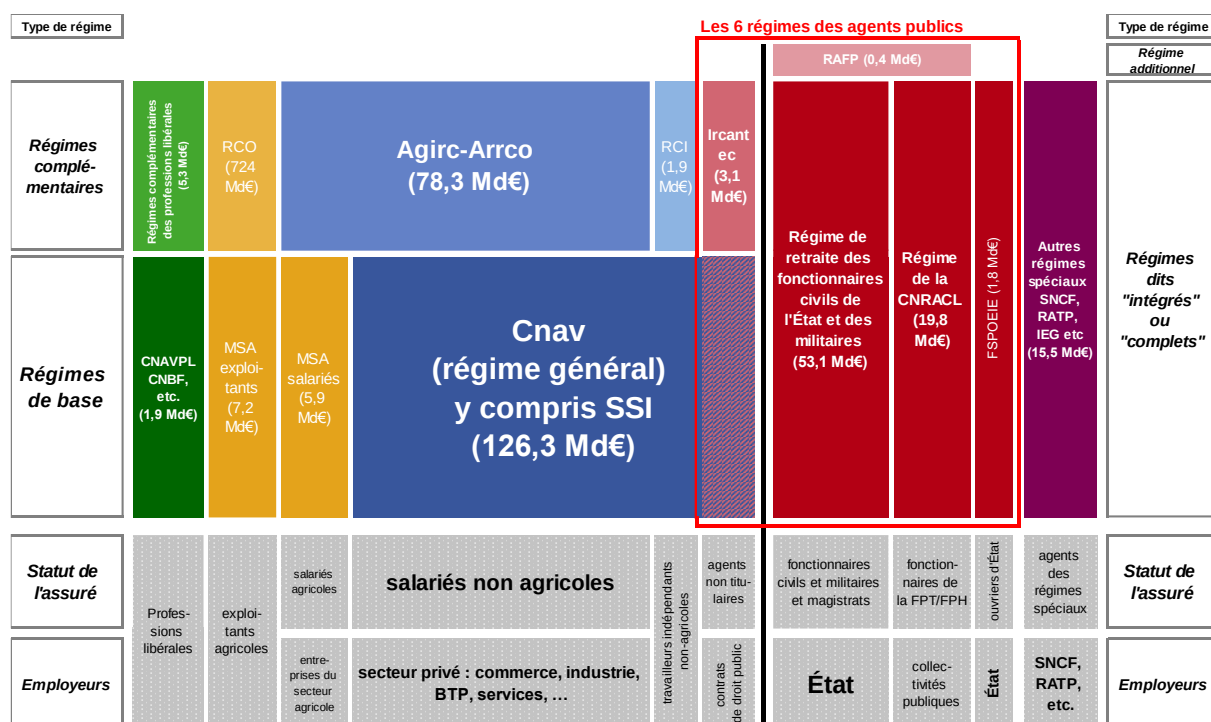
D. UN SYSTÈME D'UNE GRANDE COMPLEXITÉ POUR LES ASSURES COMME POUR LES GESTIONNAIRES

I. Une construction historique fondée sur des logiques professionnelles aboutissant à une fragmentation de notre système

1. HISTORIQUE

Le système de retraite français est composé d'un ensemble complexe et fragmenté de régimes, appliquant chacun leur corpus de règles d'acquisition et de valorisation des droits. Cette situation, héritée de l'histoire, génère de multiples iniquités et beaucoup de complexité pour les assurés, comme pour les organismes gestionnaires du système. Cette illisibilité suscite l'incompréhension du système de retraite par les assurés et génère des doutes concernant sa pérennité.

Graphique 23 - Principaux régimes du système actuel



2. UN SYSTÈME MARQUÉ PAR LA FRAGMENTATION DES RÉGIMES

L'ambition initiale d'unifier la gestion de l'assurance vieillesse n'a été que partiellement atteinte. Ainsi, si une démarche d'unification a été entreprise ces dernières décennies, il demeure des régimes propres à certains champs de la sphère publique (fonctionnaires, grandes entreprises et institutions publiques telles que la SNCF, la Banque de France, ou encore l'Opéra de Paris) ou privée (ENIM pour les marins, CRPCEN pour les clercs de notaires, industries électriques et gazières) qui préexistaient à la création du régime général et dont les prestations restent souvent plus généreuses que celle du régime général.

En second lieu, les professions agricoles (MSA, confirmée officiellement en tant qu'organisme professionnel chargé de gérer le risque vieillesse des assurés agricoles en 1947), les artisans (CANCVA, créée en 1949), les commerçants (ORGANIC, créée en 1949) et les différentes professions libérales (ces dernières étant néanmoins regroupées au sein d'une fédération commune, la CnavPL, créée en 1949) ont adopté des logiques propres liées à leurs spécificités en optant notamment pour une moindre couverture vieillesse obligatoire.

En troisième lieu, le niveau de couverture plus circonscrit du régime général que dans d'autres régimes spécifiques, dans le cadre de l'après-guerre, a engendré une généralisation progressive d'un étage de retraite complémentaire, d'abord chez les cadres (création du régime unique de l'AGIRC en 1947) puis chez les non-cadres, dont les nombreux régimes ont progressivement convergé vers la transformation de l'ARRCO (créée dès 1961) en un régime unique (en 1999). Cet étage complémentaire rendu obligatoire à l'ensemble des salariés en 1972¹, a été étendu aux contractuels de droit public (Ircantec), puis aux travailleurs non-salariés (RCO pour les exploitants agricoles créé en 2003 et RCI, devenu le régime complémentaire unique des travailleurs indépendants de l'ex RSI en 2013).

Par conséquent, notre système public de retraite demeure très largement structuré sur une base socio-professionnelle et marqué par la cohabitation d'une multiplicité de régimes. Il est aujourd'hui composé de 42 régimes distincts, alors même qu'ils partagent presque tous les mêmes deux caractéristiques principales, leur caractère obligatoire et leur fonctionnement par répartition².

Ils se répartissent majoritairement en deux étages, de base et complémentaire, le cas échéant, des régimes additionnels permettent la création de droits sur la base d'assiettes résiduelles.

Tableau 2 - Régimes obligatoires composant le système actuel

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	Retraite additionnelle
Salariés et assimilés			
Salariés de l'industrie, du commerce et des services	Cnav (régime général)	Agirc-Arrco (SACIJO)	
Salariés agricoles	MSA (régime aligné)	Agirc-Arrco	
Enseignants du privé	Cnav	Ircantec	RETREP/RAEP
Agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, élus locaux	Cnav	Ircantec	
Personnels navigants de l'aviation civile	Cnav	CRPN-PAC	
Artistes-auteurs d'œuvres originales	AGESSA-MDA/ Cnav	IRCEC (RAAP + RACD ou RACL)	

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

² Seuls le RAEP et la CAVP (pharmaciens) font exception car ils ne fonctionnent pas par répartition.

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	Retraite additionnelle
Membres des cultes	CAVIMAC	Agirc-Arrco	
Salariés des régimes spéciaux de retraite	Banque de France		
	CNIEG (IEG)		
	CRPCF (Comédie-Française)		
	CRPCEN (clercs et employés de notaires)		
	ENIM (marins salariés et non-salariés)		
	CROPERA (Opéra de Paris)		
	CPRP SNCF		
	CRP RATP		
	Port autonome de Strasbourg		
	CANSSM (mines)	Agirc-Arrco	
Fonctionnaires et assimilés			
Fonctionnaires de l'État, magistrats et militaires	Service des retraites de l'État (SRE)		RAFP (ERAFP)
Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL		
Ouvriers de l'État	FSPOIE		
Ministres des cultes d'Alsace-Moselle	Régime autonome (ministère de l'intérieur)		
Députés	Régime autonome (AN)		
Fonctionnaires AN	Régime autonome (AN)		
Sénateurs	Régime autonome base (Sénat)	Régime autonome complémentaire (Sénat)	
Fonctionnaires Sénat	Régime autonome (Sénat)		
Membres du CESE	Régime autonome (CESE)		
Indépendants			
Exploitants agricoles	MSA base	RCO/MSA complémentaire	
Artisans, industriels et commerçants, professions libérales non réglementées	SSTI (régime aligné) base	RCI/SSTI complémentaire	
Débitants de tabac	SSTI (régime aligné) base	RCI/SSTI complémentaire	RAVGDT
Notaires	CnavPL (RBL)	CRN	
Officiers ministériels		CAVOM	
Médecins		CARMF	PCV (ex ASV)
Chirurgiens-dentistes et sages-femmes		CARCDSF	PCV (ex ASV)
Pharmaciens		CAVP	PCV (ex ASV)
Auxiliaires médicaux		CARPIMKO	PCV (ex ASV)
Vétérinaires		CARPV	
Agents généraux d'assurance		CAVAMAC	
Experts comptables et comptables agréés		CAVEC	
Architectes et autres professions libérales		CIPAV	
Avocats salariés et non-salariés	CNBF base	CNBF complémentaire	

2.1. Une multiplicité de régimes de base

Les régimes de base constituent le socle de notre système de retraite. Il en existe aujourd'hui une vingtaine¹, qui peuvent être classés en trois ensembles, en fonction des catégories socio-professionnelles auxquelles ils correspondent.

Le premier ensemble comprend principalement les salariés du secteur privé y compris agricole, et les non titulaires de la fonction publique avec deux régimes de base. Le régime général couvre les salariés du commerce, de l'industrie et des services et est géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)². Le régime des salariés agricoles est géré par la Mutualité sociale agricole (MSA). Cet ensemble couvre environ 70 % des actifs. Ces deux régimes sont dits alignés car ils prévoient les mêmes règles en matière d'acquisition et d'ouverture de droits.

Le deuxième ensemble correspond aux régimes des travailleurs indépendants, dont l'organisation demeure marquée par une grande diversité de régimes. Les artisans, industriels et commerçants, qui étaient autrefois affiliés au Régime social des indépendants (RSI) ont été intégrés au sein du régime général le 1^{er} janvier 2018 et leurs règles sont identiques à celles des salariés. Ils relevaient auparavant de deux régimes distincts, la Caisse nationale de compensation d'assurances vieillesse des artisans (CANCAVA) et l'Organisation nationale du commerce et de l'industrie (ORGANIC), remplacées en 2006 par le RSI. Les exploitants agricoles, gérés par la MSA, relèvent quant à eux d'un régime spécifique et particulièrement complexe (plusieurs étages de prestations au sein même du régime de base). Les professions libérales relèvent du régime de base de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CnavPL) qui en confie la gestion aux dix sections professionnelles qui gèrent également la retraite complémentaire de ces assurés. Enfin, le régime des avocats est géré par la Caisse nationale des barreaux français (CNBF, créée en 1948 en tant que section professionnelle de la CnavPL, puis transformée en organisme autonome en 1954). Ce deuxième ensemble, qui rassemble environ 13 % des actifs, est donc très loin d'être homogène.

Le troisième ensemble regroupe les régimes spéciaux, qui couvrent pour l'essentiel les fonctionnaires, les salariés des entreprises publiques et, dans quelques cas, des salariés d'entreprises privées (SNCF, RATP et entreprises du secteur des industries électriques et gazières). Les fonctionnaires de l'État, les magistrats et les militaires relèvent du service des retraites de l'État (SRE, créé par décret du 26 août 2009), et les fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers relèvent de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Les autres régimes spéciaux sont ceux des industries électriques et gazières (CNIEG), de la SNCF, de la RATP, des ouvriers de l'État (FSPOEIE), de la Banque de France, de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française, des ministres des cultes (CAVIMAC), du Port autonome de Strasbourg, des clercs et employés de notaires (CRPCEN), des marins (ENIM) et des mines (CANSSM). Ces régimes disposent de règles souvent similaires et ont un caractère dit « intégré », dans la mesure où ils couvrent l'équivalent de la retraite de base et de la retraite complémentaire. Ce troisième ensemble couvre environ 17 % des actifs.

¹ 20 régimes de base sont rassemblés au sein du GIP Union retraite : Cnav, MSA salariés, MSA non-salariés, SRE, FSPOEIE, CNRACL, Retraite des Mines, CNIEG, CPRPSNCF, CRPRATP, ENIM, CRPCEN, CAVIMAC, Banque de France, Opéra de Paris, Comédie française, SSI, CnavPL, CNBF, Port autonome de Strasbourg. À ces vingt régimes s'ajoutent des régimes regroupant un nombre limité d'assurés – dont de nombreux régimes fermés et des régimes locaux (Alsace-Lorraine notamment).

² Depuis le 1^{er} janvier 2018, les travailleurs indépendants de l'ex régime social des indépendants (RSI) relèvent également du régime général.

2.2. Des régimes complémentaires superposés aux régimes de base

Dès la création de l'AGIRC en 1947, les régimes complémentaires se sont superposés aux régimes de base, sans pour autant leur être exactement symétriques. Il en existe deux catégories principales.

La première catégorie regroupe les salariés du régime général et du régime agricole, affiliés au nouveau régime Agirc-Arrco unifié depuis le 1^{er} janvier 2019. Cette catégorie comprend également les agents non-titulaires de l'État, des collectivités locales et des établissements hospitaliers, qui relèvent de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), ainsi que la caisse de retraite des personnels navigants (CRPNPAC).

La deuxième correspond aux régimes complémentaires des travailleurs indépendants. Les 10 sections professionnelles de la CnavPL (CARCDSF, CARMF, CARPIMKO, CARPV, CAVAMAC, CAVEC, CAVOM, CAVP, CIPAV, CPRN) gèrent les régimes complémentaires des professions libérales. Les exploitants agricoles relèvent du régime complémentaire obligatoire (RCO), géré par la MSA. Les avocats relèvent de la CNBF et les travailleurs indépendants de la SSI, gérée par le régime général.

Dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux, il n'existe pas à proprement de régime complémentaire puisqu'ils sont « intégrés ». Les fonctionnaires cotisent toutefois en complément, sur une partie de leurs primes, au régime de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), qui a la particularité d'être entièrement provisionné, et perçoivent une retraite en complément.

Enfin, il convient de noter que les membres des assemblées parlementaires (députés, sénateurs) et du Conseil économique, social et environnemental (CESE) disposent de leur propre régime spécial : les députés sont affiliés au régime de retraite des députés de l'Assemblée nationale, créé par la résolution du 23 décembre 1904 et qui s'est aligné sur les règles de la fonction publique en 2017 ; les sénateurs sont affiliés à la Caisse autonome de retraite des anciens sénateurs, créée par la résolution du 28 janvier 1905 ; les membres du CESE sont affiliés à leur propre régime de retraite, créé par la loi n° 57-761 du 10 juillet 1957.

3. UNE ORGANISATION DÉPENDANT DE LA PROFESSION OU DU STATUT, QUI N'EST PAS ADAPTÉE AUX CARRIÈRES D'AUJOURD'HUI

3.1. La quasi-totalité de la population perçoit plusieurs retraites

Aujourd'hui, la quasi-totalité des assurés a été affiliée à plusieurs régimes de retraite de base ou complémentaire. Ainsi, un salarié ayant effectué toute sa carrière dans le secteur privé percevra au moins deux retraites, l'une calculée en annuités et servie par le régime général pour la retraite de base, l'autre calculée en points et servie par l'Agirc-Arrco pour la retraite complémentaire.

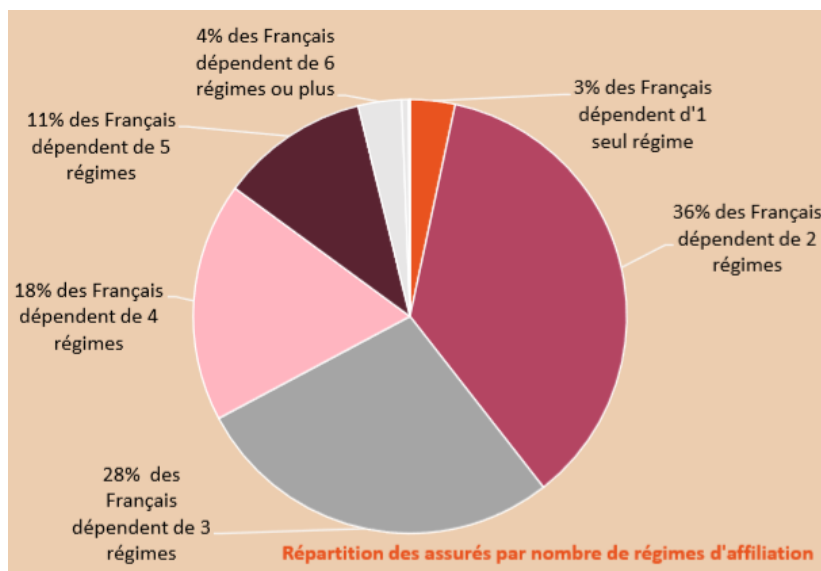
Pour la majorité des assurés, le système est encore plus complexe : plus de 60 % d'entre eux sont affiliés à au moins trois régimes de retraite, un tiers sont affiliés à quatre régimes ou plus et 250 000 assurés sont même affiliés à sept régimes ou plus.

Ces assurés perçoivent aujourd'hui autant de retraites différentes que de régime d'affiliation (à l'exception des assurés relevant des régimes alignés – régime général (travailleurs salariés et non-

salariés) et régime des salariés agricoles, pour lesquels une liquidation unique des droits acquis dans ces régimes est mise en œuvre depuis 2017).

Cette situation est un facteur de complexité pour les assurés et limite les capacités d'anticiper l'impact des changements de vie ou de carrière sur leur retraite et de faire des choix éclairés à l'approche de la fin de leur carrière.

Graphique 24 - Répartition des assurés selon le nombre de régimes d'affiliation



Source GIP union Retraite, Annuaire droits à l'information 2017

3.2. Les frontières d'affiliation entre régimes sont nombreuses et complexes

Les critères d'affiliation aux différents régimes qui composent le système de retraite actuel reposent essentiellement sur des logiques socio-professionnelles et des choix catégoriels, hérités d'une l'histoire sociale ancienne.

Les frontières d'affiliation séparant les régimes sont ainsi nombreuses et parfois complexes, ce qui génère de l'incompréhension pour les assurés et des difficultés en gestion pour les organismes de retraite.

Cette situation est particulièrement marquée pour les travailleurs indépendants, dont l'organisation est caractérisée par une grande diversité de régimes. En particulier, certaines activités exercées sous le régime de la micro-entreprise correspondent à des métiers nouveaux, parfois exercés à titre accessoire, dont le statut est incertain (experts, coaches, conseils, services sur des plateformes d'économie collaborative etc.).

4. LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME DÉGRADE LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU À L'ASSURÉ

4.1. La création d'un véritable guichet unique n'est pas possible dans le système actuel

La coexistence de 42 régimes de retraite oblige toujours à l'heure actuelle les assurés et les retraités à mener des démarches auprès des différents régimes dont ils relèvent même si des évolutions en

matière de coordination entre régimes ont permis d'améliorer les coordinations et de limiter en partie la démultiplication des contacts nécessaires.

Les avancées portent sur la liquidation unique pour les régimes alignés (concernant les seuls salariés des régimes général et agricole et les artisans et commerçants) ou encore la demande unique de retraite. Le GIP Union Retraite, qui réunit l'ensemble des régimes de retraite, a développé toute une gamme de services visant à apporter une information inter-régime complète et cohérente.

Toutefois, la multiplicité des opérateurs et des règles en matière de prestations propres à chaque régime ne permet pas la création d'un réel guichet unique qui offrirait un service complet tous régimes sur l'information des droits des assurés, la lisibilité des situations individuelles des assurés par rapport à leurs droits, la gestion des réclamations ou encore l'action sociale et les actions d'accompagnement des retraités.

Seule la création du Système Universel des retraites permettra de remplir cet objectif en intégrant progressivement les réseaux actuels des régimes retraite dans un réseau unifié du régime universel avec un guichet unique permettant une qualité de service homogène.

4.2. Les délais de liquidation et la qualité des comptes carrières sont fragilisés

Les parcours professionnels sont aujourd'hui beaucoup moins linéaires qu'autrefois. Il n'est pas rare qu'une personne connaisse au cours de son parcours professionnel 3, 4 ou 5 étapes amenant à des affiliations à différents régimes. Par exemple, un jeune qui débute comme apprenti, qui s'installe ensuite en tant que micro-entrepreneur et poursuit son parcours comme salarié. L'organisation en 42 régimes conduit à des affiliations successives avec une constitution de droits séparés au fur et à mesure du déroulement des parcours. Les périodes de poly-activité, de plus en plus fréquentes, complexifient encore la situation.

Cette organisation engendre au mieux une inefficience dans la gestion des carrières et des droits à retraite. Elle amène également à des délais de traitement supplémentaire liés à la coordination des actes de gestion de liquidation des droits à retraite des assurés entre les différents régimes concernés, notamment en matière de calcul des *minima* de pension ou des pensions de réversion.

Le système universel permettra une gestion unique et centralisée de la liquidation de la retraite d'une personne ; ceci facilitera l'efficacité et la qualité du service rendu à l'assuré en faisant appel à un outil unique retraçant l'ensemble du parcours professionnel de l'assuré et des droits à retraite générés.

II. Les mécanismes de financement du système actuel sont complexes, peu lisibles et inéquitables

1. UNE MULTIPLICITÉ DES SOURCES DE FINANCEMENT ET DES ORGANISMES CONTRIBUTEURS

Compte tenu de l'absence d'un document de synthèse qui présenterait exhaustivement la situation financière du système de retraite, les chiffres donnés ci-dessous reposent sur une estimation à partir des données transmises par les régimes à l'occasion des prévisions réalisées dans le cadre du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, après consolidation complète et neutralisation des transferts inter-régimes et de ceux avec le FSV. Ils portent sur l'année 2017, dernière année pour laquelle cet exercice de consolidation a pu être réalisé. Le financement du système de retraite qui est résumé dans le schéma *infra* se révèle être alimenté par des recettes de natures diverses ainsi que par une multitude d'organismes contributeurs.

1.1. Un système de retraite financé principalement par les cotisations

Quatre cinquièmes (82 %) du financement du système de retraite provient de cotisations sociales (266 milliards d'euros en 2017), dont 39 milliards d'euros de cotisations d'équilibre versées par l'État en tant qu'employeur des fonctionnaires de la fonction publique de l'État.

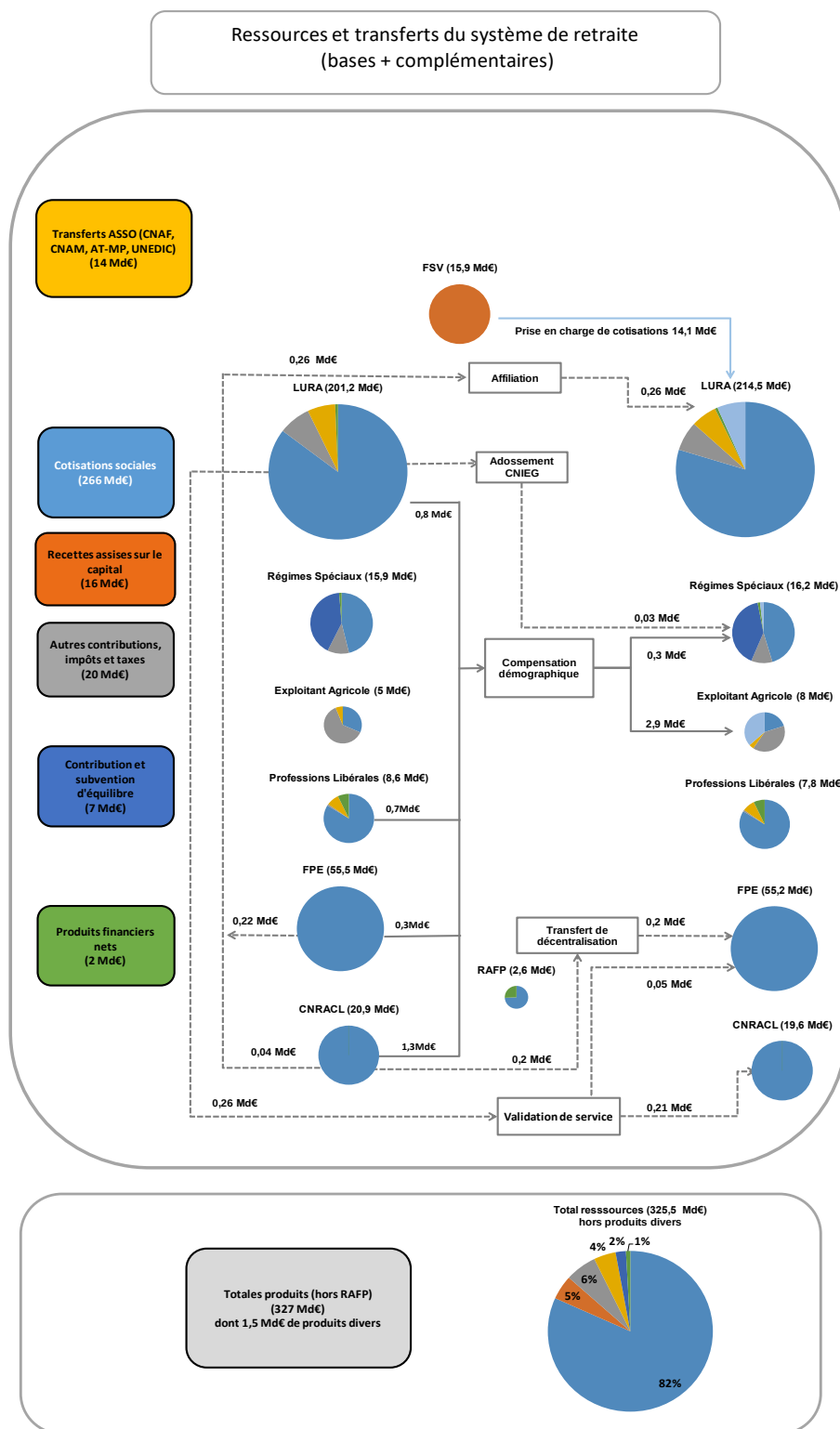
Un dixième des recettes (11 %) est constitué d'impôts et taxes et contributions sociales (ITACS), qui représentent 36 milliards d'euros.

Les autres ressources sont composées de prises en charge de l'État (2 %, pour l'essentiel des subventions d'équilibre pour certains régimes spéciaux), de transferts d'organismes tiers tels que l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale (5 %), de produits de gestion (1 %) et, enfin, de recours à la dette ou aux réserves pour couvrir les besoins de financement (2 %).

Tableau 3 - Principaux documents disponibles sur le système de retraite et sa situation financière

	Vision consolidée	Champ	Niveau de détails des données financières
Rapport de la CCSS	Non, uniquement régime par régime	Tous les régimes de base et complémentaires et fonds	Fin (détail des dépenses et des produits)
LFSS en chiffres	Oui	Tous les régimes de base + FSV	Agrégé (dépenses, recettes)
Annexe B à la loi de financement de la sécurité sociale	Oui	Tous les régimes de base + FSV	Agrégé (dépenses, recettes, solde)
Rapport annuel du COR	Oui	30 principaux régimes de base et complémentaires + FSV	Moyen (en points de PIB ; principaux agrégats financiers : droits directs, droits dérivés, cotisations salariales, produits et charges techniques, etc.)
Annexes au PLF (jeunes budgétaires)	Non, uniquement régime par régime	<i>Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique : Régimes de base et complémentaires de la fonction publique</i> <i>Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale : Montant des subventions budgétaires versées à certains régimes de retraite, montant des impôts et taxes reçus par la branche vieillesse</i>	Moyen (principaux agrégats financiers : droits directs, droits dérivés, cotisations salariales transferts, etc.)
LPFP	Oui	Agrégation régimes de base + régimes sociaux Régimes complémentaires	Agrégé (dépenses, recettes, solde)
Compte général de l'État	Non, uniquement régime par régime	Les principaux équilibrés par l'État (SRE, FSPOEIE, SNCF, RATP, Mines, SEITA)	Agrégé (dépenses, recettes, solde et besoins de financement)

Graphique 25 - Ressources et transferts de l'ensemble du système de retraite



Note : la présente cartographie utilise les regroupements de régimes suivants : LURA (Cnav, Msa salariés, Rsi, Agirc-Arrco, Rci, Ircantec, Cavimac), Exploitant Agricole, CNRACL, FPE (y compris FSPOEIE), Professions libérales (Cnavpl, Cnbf, Cnavpl Rc, Cnbf Rc), Régimes spéciaux (Canssm, Enim, Ratp, Crpsnfc, Cnieg, Bdf, Crpcen, Crpnac, Opéra de Paris, Comédie Française, SEITA, Préfecture du haut rhin, RISF, CRFCE, CRFCROM). Les données mobilisées incluent les mesures de la LFSS 2018.

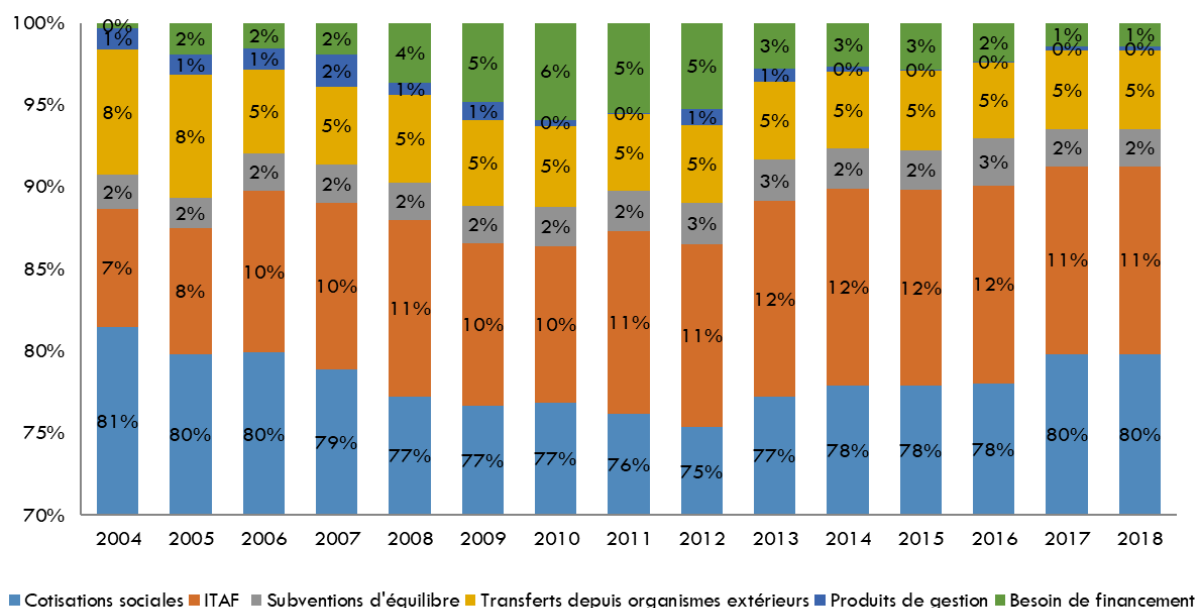
(1) Concernant la FPE et les régimes spéciaux, le terme "invalidité" comprend seulement les pensions d'invalidité versées après l'âge légal de départ en retraite du dit régime.

Source : DSS 6A/6C, données CCSS septembre 2017 pour année 2018

1.2. Une part des cotisations prépondérante et stable dans le financement du système de retraite

Entre 2004 et 2018, la part du financement contributif du système de retraite a été préservée avec une part des cotisations se maintenant aux alentours de 80 %, sauf entre 2008 et 2012 lorsque le système présentait un déséquilibre financier supérieur à 3 %. Par ailleurs, en 2006, le poids des ITAF a légèrement progressé – de l'ordre de 3 points – alors que celui des transferts depuis les organismes extérieur a reculé de trois points.

Graphique 26 - Structure de financement du système de retraite de 2004 à 2018¹



Source : Rapport annuel du COR - Juin 2019

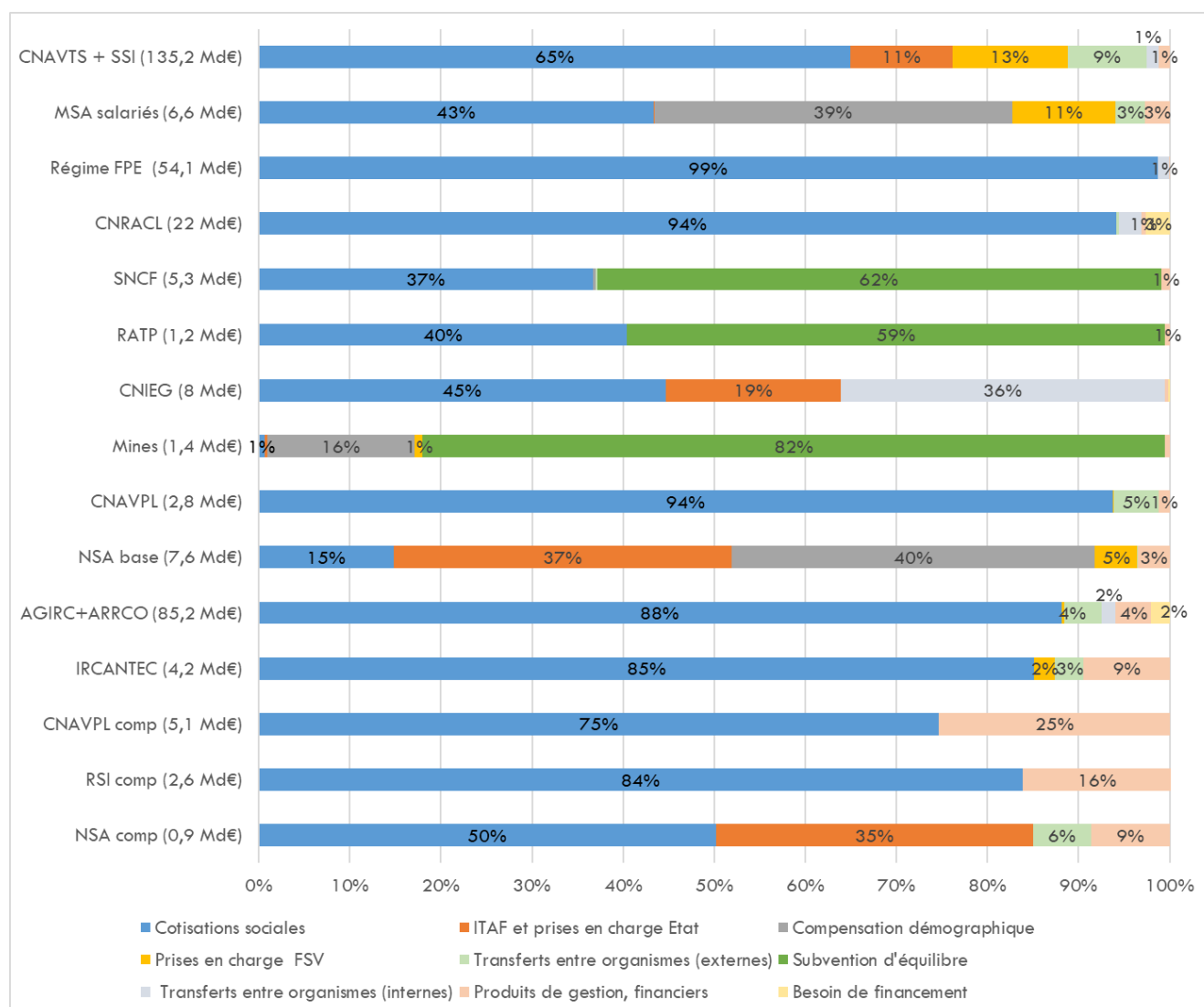
1.3. Des sources de financement très hétérogènes selon les régimes

La nature des recettes est très différente d'un régime à l'autre (cf. graphique ci-dessous) : certains d'entre eux sont financés quasi-exclusivement par des cotisations tandis que d'autres bénéficient d'autres recettes, comme des taxes et contributions, des produits financiers ou des transferts.

Pour autant, il n'existe pas nécessairement de lien entre la nature des financements et celle des dépenses financées ; en particulier il n'y a aucun lien direct entre le poids de la fiscalité dans un régime et la nature solidaire des dépenses. Des dépenses de même nature sont donc financées différemment selon le régime qui les sert.

¹ La structure des dépenses présentée dans les travaux du COR diffère de celle construite à partir des données de la Commission des comptes de la sécurité sociale, en raison des conventions spécifiques retenues dans chacun des exercices et des écarts de champ.

Graphique 27 - Répartition des recettes affectées aux régimes selon leur nature.



Source : Rapport annuel du COR - Juin 2019

Les régimes de la fonction publique et des professions libérales sont essentiellement financés par des cotisations. Les recettes des régimes de la fonction publique sont en effet quasi-intégralement constituées de cotisations (elles représentent 99 % des recettes du SRE et 94 % des recettes de la CNRACL). Les cotisations représentent également une part prépondérante du financement de la CnavPL (94 %).

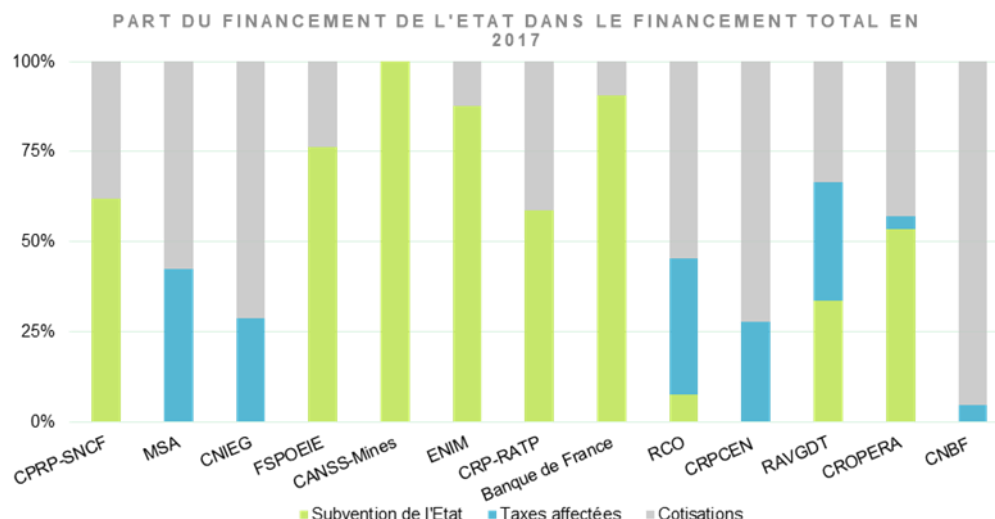
La part des cotisations est aussi prédominante dans la plupart des régimes complémentaires (88 % pour l'Agirc-Arrco, 85 % pour l'Ircantec, 84 % pour le RCI et 75 % pour les régimes complémentaires des professions libérales).

Les cotisations représentent enfin 65 % des recettes de la Cnav (y compris sécurité sociale des indépendants).

Le financement de certains régimes est en grande partie assuré par une subvention d'équilibre versée par l'État. Les subventions d'équilibre de l'État représentent près de 60% des ressources des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, et 82 % de celles du régime des mines.

L'État finance également d'autres régimes *via* des taxes affectées ou d'autres contributions publiques. Le graphique ci-dessous présente un panorama agrégé de ces financements :

Graphique 28 - Part du financement de l'État dans le financement des régimes en 2017



Source : direction du budget.

Ainsi, les impôts, taxes et contributions sociales constituent une part importante des ressources du régime de base des exploitants agricoles (37%). La contribution tarifaire d'acheminement représente également une ressource majeure pour la CNIEG (19 % des recettes).

A ces différentes ressources s'ajoutent des mécanismes compensatoires entre les régimes eux-mêmes qui amènent de nombreux flux financiers inter-régimes (aussi bien de base que complémentaires) et contribuent au financement des régimes (*cf. infra*).

Pour certains régimes très défavorisés par leur démographie, les transferts de compensation démographique peuvent représenter une proportion significative des ressources. Cette part, s'établit à 39 % pour le régime de base des salariés agricoles et 40 % pour celui des non-salariés agricoles (*cf. infra*).

La Cnav bénéficie de ressources externes en provenance du Fonds de solidarité vieillesse – FSV – (13 %) ou d'autres organismes (9 %), notamment de la branche famille (financement des majorations de durées d'assurance pour enfant et des périodes validées au titre de l'AVPF).

Une part importante (36 %) des ressources de la CNIEG provient de transferts de la Cnav et de l'Agirc-Arrco dans le cadre de son adossement (*cf. infra*).

Enfin, il faut noter que le système de retraite bénéficie de recettes affectées par l'État en compensation d'exonération de cotisations d'assurance vieillesse (18,7 Md€ en 2020). En effet, la perte de recettes qui résulte des allègements généraux pour la branche vieillesse des Régimes obligatoires de base de sécurité sociale (9,9 Md€ en 2020) et pour les régimes complémentaires obligatoires de retraite (5,5 Md€ en 2020) est compensée par l'État *via* l'affectation de TVA à l'Acosse et à la CNAM. En outre, les pertes de recettes liées aux exonérations ciblées de cotisations

sociales font l'objet d'une compensation intégrale par crédits budgétaires aux organismes concernés (3,2 Md€ en 2020).

III. La distinction entre le financement des prestations contributives et le financement des éléments de solidarité n'est pas clairement assurée

Dans la plupart des régimes, le montant des dispositifs de solidarité n'est, sauf exceptions, pas isolé. L'absence d'une ressource spécialement affectée aux dispositifs de solidarité signifie que ces derniers sont financés par les ressources générales des régimes, au même titre que les prestations contributives.

Mais dans d'autres cas, et notamment pour les régimes alignés, le financement des dispositifs de solidarité est à l'inverse en partie isolé. Ces régimes reçoivent en effet des transferts en provenance d'autres organismes en contrepartie des droits attribués au titre de la solidarité. Ces financements sont principalement assurés par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), la Cnaf et l'UNEDIC.

Ce financement consiste :

- soit en une prise en charge de prestations (compensation des dépenses supplémentaires au moment où elles sont versées) : c'est notamment le cas de la prise en charge par la Cnaf des majorations de pension pour enfant dans les régimes de base ou de celle d'une partie du minimum contributif par le FSV ;
- soit en une prise en charge de cotisations (versement au régime de l'équivalent d'une cotisation au moment du fait générateur) : dans ce cas, les organismes financeurs (Cnaf pour l'AVPF, FSV et UNEDIC pour le chômage) se « substituent » à l'employeur pour verser des cotisations aux régimes de retraite.

Le FSV, dont les missions sont définies aux articles L. 135-1 à L. 135-5 et R. 135-1 à R. 135-17 du code de la sécurité sociale joue un rôle important pour financer les droits non contributifs : il assure le refinancement des régimes de retraite au titre de certains avantages vieillesse à caractère non contributif, relevant de la solidarité nationale. Le périmètre des régimes concernés varie cependant selon les avantages considérés.

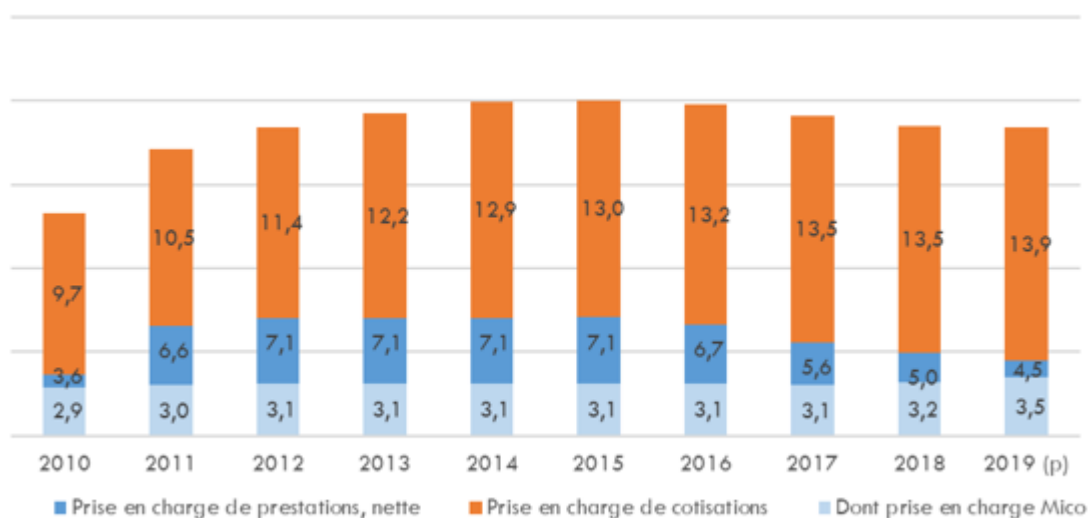
Au titre de la solidarité nationale, il finance les allocations du minimum vieillesse aux personnes âgées, pour tous les régimes de retraite qui en assurent le service ainsi que la prise en charge forfaitaire des cotisations de retraite au titre de la validation gratuite des périodes de chômage pour le régime général, les salariés agricoles et, depuis 2001, à l'Agirc-Arrco. Il assure aussi la prise en charge forfaitaire des validations gratuites de trimestres au titre d'autres périodes non-travaillées comme les périodes de volontariat de service civique, les arrêts de travail (maladie, maternité, accident du travail, maladie professionnelle et invalidité) pour la Cnav, la MSA et les indépendants. Pour le régime général et la MSA, ces prises en charge ont été étendues aux périodes de stage de la formation professionnelle, ainsi qu'au complément de cotisations d'assurance vieillesse dans le cadre d'un contrat d'apprentissage.

Le périmètre des avantages pris en charge par le FSV a également significativement varié au cours des dernières années. La prise en charge du minimum contributif (MICO) en constitue une bonne illustration. Le FSV assure en effet jusqu'en 2019 la prise en charge d'une partie, fixée par décret, de la dépense du minimum contributif (MICO) servi par la Cnav, la MSA et le régime social des indépendants (avant son intégration dans le régime général en 2018). Le minimum contributif est

partiellement financé par le FSV depuis 2011, mais avec des conditions de prise en charge qui ont connu de nombreuses modifications ces dernières années : après avoir été forfaitaires durant de nombreuses années (3,5 Md€ par an), elles sont devenues avec la LFSS pour 2015 proportionnelles à hauteur de la moitié des masses effectivement versées par les régimes, pour enfin connaître une extinction progressive prévue en LFSS pour 2017 suivant des montants définis par décret jusqu'en 2019.

Enfin, les modalités de financement du FSV ont aussi considérablement évolué au cours des dernières années. Il est dorénavant financé par des recettes assises sur les revenus du capital pour les prises en charge de cotisations ou de prestations relevant de la solidarité.

Graphique 29 - Prises en charge de cotisations et de prestations, dont le minimum contributif, par le FSV (2011-2019), en milliards d'euros



Source : rapports à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2012 à septembre 2019

IV. La logique professionnelle et les évolutions démographiques des régimes conduisent à de multiples mécanismes compensatoires peu lisibles

Le système de retraite actuel repose sur de multiples mécanismes financiers entraînant des transferts conséquents aussi bien en provenance d'autres branches de la sécurité sociale (principalement la Cnaf qui assure la prise en charge des majorations de pensions pour enfant et des cotisations AVPF) qu'entre les régimes eux-mêmes (cf. tableau *infra* sur le champ des régimes de base).

Les régimes spéciaux ou les régimes à démographie défavorable sont équilibrés par des dispositifs budgétaires, qui peuvent être tantôt la compensation démographique, tantôt des subventions de l'État, tantôt de la fiscalité affectée.

Tableau 4 - Evolution des transferts internes aux régimes de base

en milliards d'euros

	2017	%	2017 pro forma	2018	%	2019 (p)	%	2020 (p)	%
Total des transferts internes aux régimes de base	30,0	-2,2	27,1	27,2	0,3	27,0	-0,8	27,2	0,8
Transferts internes aux branches	16,3	-4,6	13,4	13,6	1,4	13,2	-2,4	13,3	0,3
Branche vieillesse	13,7	-4,0	10,9	11,1	2,2	10,8	-2,6	10,8	0,3
Compensation démographique	7,4	-3,6	5,9	6,0	2,8	5,9	-2,6	5,8	-0,8
Transfert d'équilibrage	1,7	-17,7	0,4	0,5	8,7	0,2	--	0,2	-17,5
Autres	4,6	2,0	4,6	4,6	0,7	4,7	2,4	4,8	2,4
Branche maladie	1,9	-9,4	1,8	1,7	-5,2	1,7	-1,3	1,7	1,5
Transfert d'équilibrage	0,6	17,0	0,5	0,3	-33,2	0,3	-10,5	0,3	-6,0
Autres	1,3	-18,6	1,3	1,4	5,6	1,4	1,0	1,4	3,1
Branche AT-MP	0,4	-4,0	0,4	0,4	10,2	0,4	-4,5	0,4	-4,6
Branche Famille	0,3	-0,2	0,3	0,3	0,0	0,3	0,2	0,3	0,4
Transferts entre branches	13,7	0,9	13,7	13,6	-0,7	13,7	0,9	13,9	1,3
Pris en charge par la CNAF	12,1	0,5	12,1	12,1	0,0	12,2	1,0	12,4	1,3
Prise en charge de cotisations	7,1	0,5	7,1	7,0	-1,2	7,1	0,6	7,1	0,8
Prise en charge de prestations	5,0	0,5	5,0	5,1	1,7	5,2	1,4	5,3	2,1
Pris en charge par la CNAM-AT	1,2	5,0	1,2	1,2	-0,4	1,2	-1,8	1,2	0,7
Pris en charge par la CNAM	0,4	-0,8	0,4	0,3	-25,4	0,3	7,4	0,3	3,1

Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2019

1. LA COMPENSATION DÉMOGRAPHIQUE : UNE TENTATIVE COMPLEXE DE CORRECTION DES DISPARITÉS DÉMOGRAPHIQUES

Que ce soit en termes de volume des masses financières concernées (7,4 Md€ en 2017 ; cf. tableau *supra*) ou de nombre de régimes concernés, la principale source de transferts financiers dans le système de retraite actuel est la compensation généralisée vieillesse, dite compensation démographique.

La compensation démographique vise à corriger partiellement la disparité démographique entre les différents régimes. Cette disparité est mesurée en calculant un solde fictif pour chacun des régimes de retraite correspondant à la différence entre des recettes et des charges reconstituées pour chaque régime, compte tenu, respectivement, d'une cotisation et d'une prestation de référence communes. Les régimes excédentaires, à l'issue de ce calcul théorique, sont débiteurs à la compensation à hauteur de leur excédent et les régimes déficitaires sont créanciers à due concurrence de leur déficit.

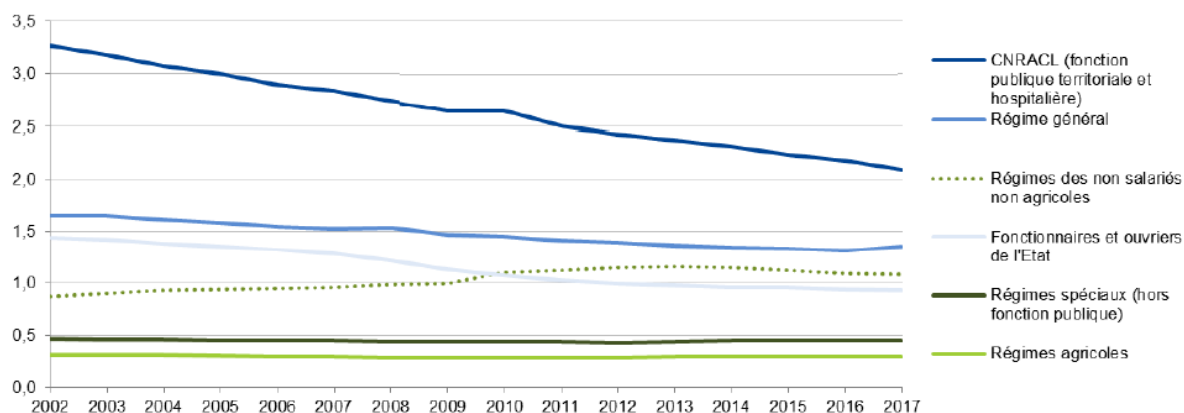
Ce mécanisme de compensation repose sur un certain nombre de paramètres définis conventionnellement. Ceux-ci peuvent toutefois être affectés par des mesures de gestion ou de nature comptable exogènes sans lien avec la situation démographique des régimes, ce qui peut modifier, par ricochet et de manière significative, le niveau des transferts versés ou reçus par les régimes.

A titre d'illustration, des mesures récentes de gestion ou de nature comptable ont affecté l'évolution de la prestation de référence utilisée pour la compensation démographique, avec un effet significatif sur les transferts à ce titre, sans que cela ne traduise des phénomènes démographiques (amélioration ou dégradation du ratio démographique).

Par ailleurs, ces règles de calcul, nécessairement conventionnelles s'agissant de règles destinées à s'appliquer à l'ensemble des régimes malgré leur diversité, peuvent s'éloigner de la réalité en termes de déséquilibre purement démographique entre les régimes. Cela s'explique notamment par la prise en compte de la capacité contributive des régimes. Toutefois, comme la compensation démographique n'intègre cette dernière dimension que pour les régimes de salariés (faute de pouvoir mesurer proprement l'assiette de cotisation des régimes de non-salariés), elle peut aussi s'éloigner de la capacité contributive réelle des régimes (cf. graphique ci-dessous où notamment les régimes

de la fonction publique d'État auraient une situation plutôt dégradée alors qu'ils sont contributeurs nets à la compensation démographique).

Graphique 30 - Ratios cotisants sur retraités par groupe de régimes



Source : Annexe 1 du PLFSS 2018 (PQE retraite) ; données de la CCSS de septembre 2018.

2. L'INTÉGRATION FINANCIÈRE : UN MÉCANISME PERMETTANT D'ASSURER L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE CERTAINS RÉGIMES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES

Plusieurs régimes sont intégrés financièrement au régime général : la CAVIMAC depuis 1998, le régime des salariés agricoles depuis 1963 et le RSI de 2015 jusqu'à sa suppression en 2018¹.

Ce mécanisme d'intégration financière au régime général a été mis en place afin d'assurer l'équilibre de régimes structurellement déficitaires. Dans ce cadre, la Cnav prend en charge le solde – excédentaire ou déficitaire – des régimes concernés ; en 2017, le montant des transferts d'équilibrage s'élevait à 1,7 Md€ (cf. tableau *supra*).

Cet équilibrage financier a été réalisé en contrepartie de l'alignement, ou a minima du rapprochement, des règles de liquidation des pensions des régimes concernés sur celles en vigueur au régime général. Dans le cas de la CAVIMAC et des salariés agricoles, le mode de calcul des cotisations a également évolué à la faveur de l'intégration financière de ces régimes.

3. L'ADOSSEMENT FINANCIER DU RÉGIME DES IEG : UNE STRUCTURE FINANCIÈRE COMPLEXE

Depuis le 1^{er} janvier 2005, les modalités de gestion et de financement de la CNIEG ont évolué avec l'adossement financier du régime à la Cnav, l'AGIRC et l'ARRCO qui se traduit par un financement complexe du régime (cf. schéma *infra*). Ces évolutions découlent principalement d'une trajectoire financière prévisionnelle qui aurait été fortement dégradée en l'absence de réforme du fait de la nécessité pour les entreprises concernées de provisionner dans leur compte l'intégralité des engagements relatifs au régime de retraite des IEG.

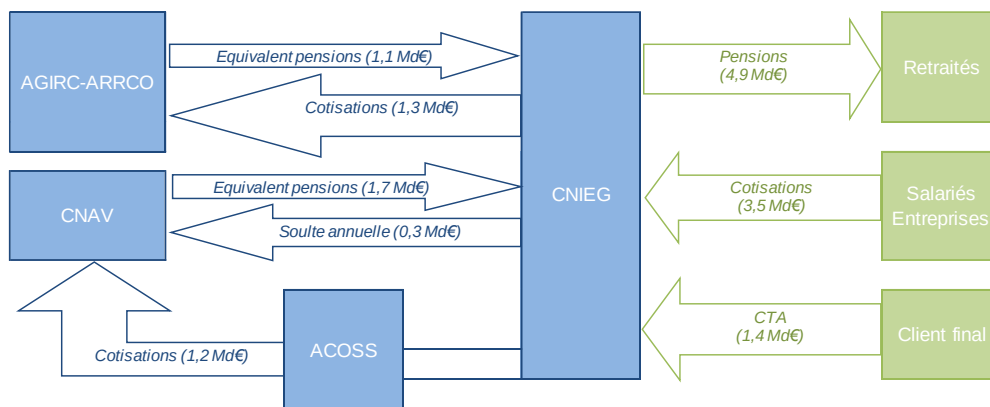
Ce mécanisme d'adossement repose sur l'identification des pensions de vieillesse équivalentes aux régimes de droit commun (Cnav pour la part de base et Agirc-Arrco pour la part complémentaire)

¹ Avant son intégration financière en 2015, ce dernier était équilibré par une fraction du produit de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS).

afin que celles-ci soient prises en charge indirectement par le régime général et l'Agirc-Arrco par le biais de transferts financiers. En contrepartie, la CNIEG leur verse des cotisations équivalentes au droit commun après reconstitution des taux à appliquer à l'assiette du régime spécial en fonction des taux et des assiettes plafonnées et déplafonnées de droit commun. Ce mécanisme se traduit ainsi à lui seul par quatre transferts distincts.

Enfin, la part restante des pensions versées par la CNIEG relevant de droits spécifiques est décomposée en droits spécifiques passés pour les activités régulées, droits spécifiques passés pour les activités non régulées et droits spécifiques futurs. La première catégorie de droits est financée par la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) alors que les deux dernières sont financées par des cotisations patronales.

Graphique 31 - Flux financiers 2017 entre les différents acteurs de l'adossement



Source : DSS/SDEPF/6A

E. EN DÉPIT DU RAPPROCHEMENT DES RÈGLES, LE SYSTÈME GÉNÈRE DES INÉGALITÉS DE MOINS EN MOINS ADMISES

I. La multiplicité et la complexité des règles en vigueur rendent le système peu lisible, inéquitable et inadapté à l'évolution des parcours professionnels

À la complexité institutionnelle et financière, s'ajoutent des règles d'acquisition des droits et des formules de calcul de la pension qui sont très différentes d'un régime à l'autre. Cette situation est source d'insécurité et d'iniquités pour les assurés, qui sont confrontés pour leur retraite à plusieurs organismes appliquant des règles de calcul distinctes. Le rapport du COR sur les polypensionnés (2011) et le rapport de la commission Moreau (2013) ont déjà souligné la complexité des mécanismes en jeu et les paradoxes auxquels ils conduisent.

1. LES MODES DE CALCUL DE LA RETRAITE VARIENT FORTEMENT SELON LES RÉGIMES

Deux techniques différentes de calcul de la retraite coexistent dans notre système, l'une fonctionnant en annuités et l'autre en points.

Dans les régimes de base du secteur privé et dans les régimes spéciaux, dont ceux de la fonction publique, la retraite se calcule en annuités, c'est-à-dire par référence à une durée d'assurance. La pension de retraite dépend de trois éléments : le taux de liquidation, le salaire de référence et le coefficient de proratisation, qui rapporte la durée d'assurance validée dans le régime à la durée d'assurance requise pour le taux plein.

Dans tous les régimes complémentaires et à la CnavPL, la pension se calcule en points. Les points acquis par les assurés au cours de leur carrière sont convertis en montant de pension au moment de la liquidation, en les multipliant par la valeur de service du point à cette date. Un coefficient d'abattement peut en outre s'appliquer en cas de départ avant la date à laquelle le taux plein prend effet.

Ces deux systèmes qui se superposent fonctionnent selon des logiques très différentes et conduisent ainsi à l'impossibilité pour les assurés d'évaluer l'impact de la modification d'un paramètre sur le montant et les conditions de liquidation de leurs futures pensions, les assurés étant nécessairement affiliés à la fois à un régime de base (généralement en annuité) et à un régime complémentaire (en points)

1.1. La durée d'assurance est décomptée selon des modalités hétérogènes

i. *Les règles de validation de l'activité varient, conduisant à des droits différents pour un même effort contributif*

Dans les régimes alignés, la durée d'assurance acquise au titre d'une activité professionnelle est calculée à partir du montant de la rémunération perçue pendant l'année. Depuis le 1^{er} janvier 2014, un revenu d'un montant équivalent à 150 fois le SMIC horaire (soit environ 1523€ brut en 2020) permet de valider un trimestre, dans la limite de quatre trimestres par année civile. Auparavant (pour

les périodes comprises entre le 1^{er} janvier 1972 et le 31 décembre 2013), il était nécessaire d'avoir cotisé sur la base d'un revenu équivalent à 200 heures SMIC.

Cette règle, qui vise à favoriser l'acquisition des droits pour les assurés aux plus modestes rémunérations, permet ainsi à tout assuré dont l'activité annuelle est rémunérée au moins l'équivalent de 600 heures de SMIC (soit environ 6090€ brut annuel en 2020) de valider le nombre maximum de trimestres possible au titre de cette année, soit 4. Elle induit de ce fait une linéarité dans l'acquisition des droits pour les assurés percevant des rémunérations au-delà de ce seuil. Néanmoins, cette règle induit de forts effets de seuil pour les assurés dont l'activité est très incomplète puisqu'un euro de revenu cotisé en moins peut dans certains cas engendrer la perte d'un trimestre entier de cotisations. Par ailleurs, même en validant le maximum de trimestres possibles par année civile et en disposant d'une carrière complète, les travailleurs à faibles revenus disposent *in fine* de faibles revenus de référence. Cela peut se traduire, sous réserve de l'existence d'un minimum de pension, par des niveaux de retraite faibles.

Dans certaines situations, la validation de droits peut s'effectuer sur la base d'une assiette forfaitaire notamment pour certains travailleurs indépendants du régime général, les exploitants agricoles et leurs conjoints, les marins et les assurés de la CAVIMAC. Chez les exploitants agricoles, cette assiette minimale, applicable dès lors que l'exploitant est en activité au 1^{er} janvier, leur permet de valider quatre trimestres au titre de cette année.

Dans les régimes de la fonction publique et la plupart des autres régimes spéciaux, la durée d'assurance correspond à une période calendaire (exemple : un trimestre est validé pour une durée de service de 45 jours dans la fonction publique).

ii. La prise en compte du travail à temps partiel peut conduire à des montants de pension différents

Dans les régimes du secteur privé, le travail à temps partiel est soumis aux mêmes règles de validation que les autres activités rémunérées classiques (règle des 150 heures SMIC). Le salaire porté au compte est proportionnel à la durée travaillée.

Dans les régimes de la fonction publique, les assurés bénéficiant d'un temps partiel voient le calcul de leur durée de service calculée au *pro rata* de la quotité de travail. Le salaire de référence qui sera pris en compte au moment de la liquidation est néanmoins le traitement indiciaire des 6 derniers mois à temps plein.

Ainsi deux assurés travaillant selon la même quotité de temps de travail disposeront *in fine* de montants de retraite extrêmement différents.

iii. Les périodes non cotisées font également l'objet de règles diverses

À ces périodes cotisées peuvent s'ajouter, dans l'ensemble des régimes, mais de façon plus ou moins étendue et selon des modalités diverses, des périodes validées au titre de la solidarité, sans contribution directe de l'assuré. Il s'agit notamment des périodes assimilées attribuées au titre de la maladie, de la maternité, du chômage. Des périodes peuvent également être accordées au titre des enfants (majoration de durée d'assurance).

1.2. Le taux de liquidation de la pension varie selon que le régime est intégré ou non

La pension est servie en proportion d'un taux de liquidation, déterminé en fonction de l'âge à la liquidation et de la durée d'assurance tous régimes. Le taux plein est égal à 50 % dans les régimes de base des salariés et non-salariés du secteur privé, et à 75 % dans les régimes spéciaux, dont ceux des fonctionnaires.

Cette différence de taux s'explique notamment par le fait que les fonctionnaires cotisent principalement sur la base de leur traitement indiciaire.

Par ailleurs, depuis l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles, les assurés qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier du taux plein se voient appliquer une décote. Aujourd'hui, pour les salariés et les non-salariés du secteur privé nés à compter de 1953, la décote est fixée à 1,25 % par trimestre manquant pour atteindre la durée d'assurance du taux plein ou l'âge d'annulation de la décote (dans la limite de vingt trimestres). Le mode de calcul induisant le nombre de trimestres manquants le moins pénalisant pour l'assuré est retenu.

Dans la fonction publique, une décote a été mise en place en 2006. Son taux a augmenté progressivement au fil des générations et a rejoint celui du secteur privé en 2015.

La surcote sous sa forme actuelle a été instaurée par la réforme de 2003 et remplace le dispositif antérieur de majoration de durée d'assurance pour les trimestres accomplis au-delà de soixante-cinq ans et qui ne tenait pas compte de la durée d'assurance tous régimes. Elle permet aujourd'hui de majorer la pension en fonction du nombre de trimestres cotisés tous régimes confondus, après l'âge légal d'ouverture des droits et au-delà de la durée d'assurance requise pour le taux plein. Depuis 2009, le taux de la surcote est de 1,25 % par trimestre et les conditions applicables dans les régimes de la fonction publique ont été alignées sur celles du secteur privé.

1.3. La périodicité prise en compte pour déterminer le salaire de référence diffère selon les régimes

Dans le secteur privé, jusqu'à la réforme des retraites de 1993, le salaire de référence servant au calcul de la retraite était celui des dix dernières années d'assurance précédant le 60^{ème} anniversaire ou l'âge de la liquidation s'il était plus avantageux. Depuis cette date, la période prise en compte a progressivement été élargie jusqu'à 25 années. Ainsi, depuis la génération 1948 pour les salariés du secteur privé et agricole et la génération 1953 pour les travailleurs indépendants, le salaire de référence est calculé sur la moyenne des 25 meilleures années de revenus, dans la limite du plafond de la sécurité sociale (41 136 € au 1^{er} janvier 2020). Ces revenus sont actuellement revalorisés tout au long de la carrière, le 1^{er} janvier de chaque année, en fonction de l'évolution de la valeur moyenne des indices des prix mensuels hors tabac calculée sur les 12 derniers mois.

Dans la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, le salaire de référence est le traitement indiciaire, hors primes, du dernier emploi occupé durant au moins six mois. Les primes qui représentent en moyenne 23% de leur rémunération sont donc exclues du calcul.

Certains régimes spéciaux conservent une base de calcul spécifique : la moyenne des 10 meilleurs salaires annuels pour les clercs et employés de notaire, la moyenne des 3 meilleures années

consécutives pour les artistes de l'Opéra de Paris et de la Comédie française et un salaire forfaitaire pour les mineurs et les marins.

Depuis 1993, les revenus reportés au compte dans les régimes de base des salariés du secteur privé sont désormais indexés sur l'inflation et non plus sur le salaire moyen. Cette réforme d'apparence technique aboutit à une revalorisation moins dynamique des droits constitués tout au long de la carrière et *in fine* à des montants de retraite moins élevés. Sont particulièrement pénalisés par ce changement les assurés dont les revenus ont peu augmenté au cours de leur carrière c'est-à-dire des assurés aux revenus plutôt modestes et ceux qui ont connu des difficultés en fin de carrière (chômage, activité partielle, maladie).

1.4. Une coordination dans la liquidation des droits des polypensionnés a été mise en place sur le seul champ des régimes alignés

Les pensions de retraite de base de droit propres des assurés polypensionnés des régimes alignés (salariés et travailleurs indépendants du régime général et salariés agricoles) liquidées depuis le 1^{er} juillet 2017, font l'objet d'une liquidation unique afin de simplifier les démarches des assurés. Ces modalités concernent également les pensions de réversion lorsque le droit propre relève, ou aurait relevé de la liquidation unique.

Les retraites auparavant liquidées et versées séparément, malgré des règles proches, sont depuis cette date remplacées par une seule retraite qui fait l'objet d'une liquidation unique selon un seul calcul, à partir d'une carrière unifiée qui retient un revenu annuel moyen agrégeant l'ensemble des rémunérations année par année (et non plus calculé au *pro rata temporis*) et des trimestres écartés de façon globalisée. La retraite ainsi liquidée fait l'objet d'un plafond global.

Toutefois, ce mécanisme ne concerne que la retraite de base des trois régimes alignés et ne s'applique pas aux autres catégories de polypensionnés (salarié du privé / fonctionnaire, salarié du privé / professionnel libéral, etc.).

1.5. Les pensions liquidées ne sont pas revalorisées selon les mêmes modalités dans les régimes en annuités et en points

Au cours de la retraite, la pension évolue en fonction du coefficient de revalorisation des pensions.

Dans les régimes de base en annuités, avant 1987¹, la revalorisation des pensions prenait en compte l'évolution du salaire moyen des assurés. Cette indexation sur les salaires a été remplacée par une indexation sur les prix.

Dans les régimes en points, les pensions évoluent selon la valeur de service du point. Cette valeur de service du point est également désormais indexée le plus souvent sur l'inflation, même si les régimes fonctionnant en points ont pu utiliser diverses formules (taux de revalorisation différencié en fonction de leur année d'acquisition, indexation de l'inflation diminuée d'un coefficient...).

¹ Evolution pérennisée par la réforme de 1993

2. CES MODES DE CALCUL PÉNALISENT OU AVANTAGENT SANS JUSTIFICATION LES ASSURÉS SELON LEUR SITUATION ET LES EMPÊCHE DE COMPRENDRE LEURS DROITS

2.1. Des iniquités liées au déroulement de la carrière

La complexité des règles en vigueur, outre la faible lisibilité qu'elle offre aux assurés, est également à l'origine de différences de traitement injustifiées entre les assurés.

Les récents travaux du COR ont montré que pour les assurés polypensionnés, les règles de détermination de la durée d'assurance tous régimes peuvent constituer selon les cas, soit un avantage, en permettant la validation de plus de quatre trimestres par an au total ou en portant le coefficient de proratisation au-delà de un, soit un désavantage (validation d'années incomplètes du fait des effets de seuil et de leur appréciation régime par régime) en particulier pour les pluriactifs affiliés au régime général et au régime des professionnels libéraux (CnavPL).

Par ailleurs, un assuré débutant sa carrière au régime général avant d'être affilié à un autre régime, hors régime aligné, sera défavorisé par la règle de détermination du salaire de référence (25 meilleures années) conduisant à retenir les années de début de carrière, par hypothèse les moins rémunératrices et revalorisées selon l'évolution des prix.

Ainsi, à carrière identique, le montant des retraites d'un polypensionné peut varier selon l'ordre dans lequel se sont succédé les périodes d'affiliation, notamment en raison des différentes règles de détermination du salaire de référence qui consistent à retenir soit la moyenne sur une période donnée (25 meilleures années au régime général), soit la dernière rémunération perçue (fonction publique et la plupart des régimes spéciaux).

2.2. Des iniquités dans la prise en compte des événements de la vie

L'hétérogénéité de la législation, particulièrement marquée en matière de droits non contributifs, aboutit à traiter de façon incohérente et inéquitable les changements de situations personnelles survenant au cours de la vie professionnelle.

i. *La naissance des enfants ne donne pas les mêmes droits dans tous les régimes*

Aujourd'hui la naissance d'un enfant est inégalement prise en compte selon les régimes.

Dans le secteur privé, la naissance d'un enfant permet d'acquérir 8 trimestres de majoration de durée d'assurance (4 trimestres au titre de l'accouchement réservés aux femmes et 4 trimestres au titre de l'éducation), contre deux dans le secteur public (pour les enfants nés à compter de 2004). Par ailleurs, ces derniers ne comptent que pour le calcul du taux de liquidation (atteinte du taux plein) et pas pour le calcul du coefficient de proratisation, contrairement aux règles en vigueur pour le secteur privé.

De même, la naissance d'un troisième enfant est inégalement prise en compte selon les régimes. Dans le secteur privé, les parents bénéficient d'une majoration de 10 % de leur pension. Dans le secteur public, les parents bénéficient d'une majoration supplémentaire de 5 % par enfant au-delà de trois.

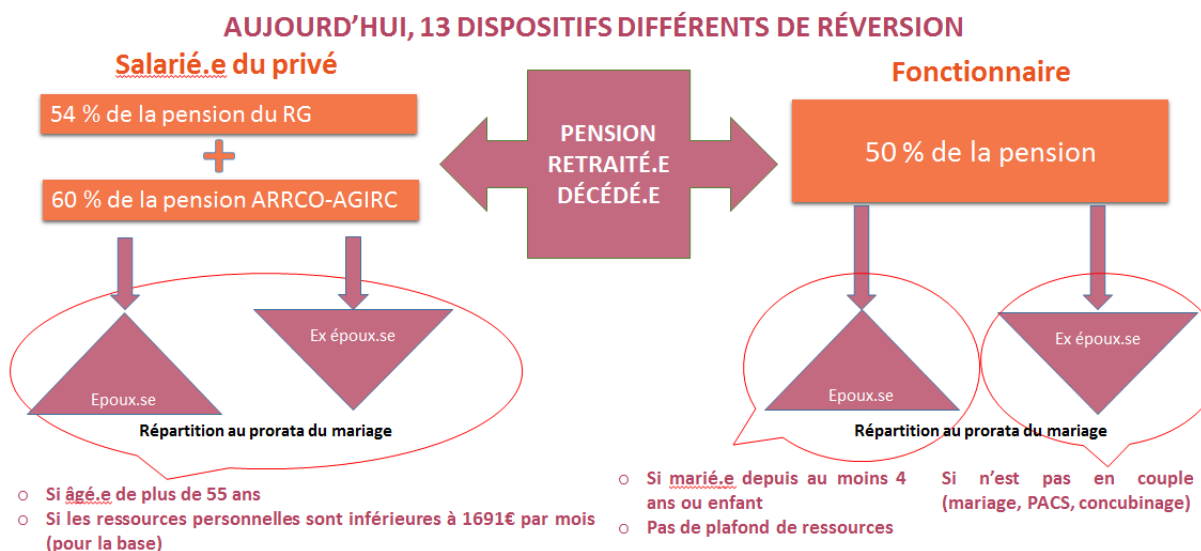
L'Agirc-Arrco prévoit une majoration de 10 % des points de retraites des parents d'au moins trois enfants¹, dans la limite d'un plafond de 2 000 € par an ou une majoration de 5 % par enfant à charge, la majoration maximale étant retenue.

ii. La pension de réversion est calculée selon des modalités très disparates

La pension de réversion existe dans tous les régimes de retraite sous condition de mariage, mais elle s'applique néanmoins de manière très disparate selon le régime auquel appartenait l'assuré décédé. Comme l'a souligné le COR dans des travaux du 31 janvier 2019², malgré de nombreuses évolutions réglementaires (suppression puis rétablissement de l'allocation veuvage entre 2003 et 2010 ; suppression puis rétablissement progressif de la condition d'âge pour la réversion entre 2004 et 2008 ; suppression des majorations de pension pour conjoint à charge versées par la Cnav et les régimes alignés en 2011, etc.), il existe toujours une grande hétérogénéité dans la prise en charge des événements de la vie conjugale en fonction des régimes de retraite. Il existe en effet 13 dispositifs différents de réversion dans le système actuel.

L'âge, les ressources, le statut conjugal, la durée de mariage, le taux de réversion, l'existence d'un minimum et d'un maximum de réversion, sont autant de paramètres qui distinguent les modalités de calcul entre régimes.

Le schéma ci-dessous illustre de façon explicite les différences de calcul de la pension de réversion entre salariés du privé et fonctionnaires :



¹ Des règles distinctes subsistent pour les périodes antérieures à la fusion des deux régimes

² « Retraite et droits conjugaux : panorama et perspectives », COR, 31 janvier 2019. <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-4407.pdf>

Encadré : illustration sur cas-type

Un assuré, disposant d'une retraite globale de 1 800 €, est marié à une retraitée qui dispose d'une retraite de 1 800 €.

Si le conjoint était fonctionnaire de l'État, sa conjointe toucherait à son décès une pension de réversion de 900 € (1 800 € X 50 %), portant son revenu à 2 700 €, soit 75 % des revenus antérieurs du couple.

En revanche, si l'assuré était un ancien salarié du secteur privé (sa retraite se répartissant en 1 300 € en base et 500 € en complémentaire), sa conjointe toucherait uniquement une pension de réversion au titre de la retraite complémentaire de son ex-conjoint, de 300 € (500 € x 60 %) car elle dépasserait la condition de ressources fixée pour la retraite de base. Son revenu serait de 2 100 € (58 % des ressources avant décès).

iii. *Les périodes d'interruption d'activité ne sont pas compensées de façon identique dans tous les régimes*

En cas d'interruption d'activité liée à certains aléas de la vie, tels que le chômage, la maladie, la maternité, l'invalidité ou encore les accidents du travail et maladies professionnelles, différents dispositifs permettent aux assurés d'acquérir des droits à retraite.

Ceux-ci reposent sur une multiplicité de règles distinctes, en fonction du régime d'affiliation de l'assuré, des modalités d'indemnisation du risque par les régimes de sécurité sociale, et du type de risque considéré.

A titre d'exemple, en cas de maladie, les salariés du secteur privé se voient attribuer au régime général un trimestre dit « assimilé » (sans contrepartie directe de cotisation) pour chaque période de 60 jours de perception d'indemnité journalière maladie, qui compte pour leur durée d'assurance mais ne donne pas lieu à un report au compte. Dans les régimes statutaires, les congés maladie sont pris en compte de la même façon que si l'agent était en activité. Pendant ces périodes, la rémunération est maintenue en tout ou partie et soumise à cotisations.

II. Il en résulte de fortes inégalités de montants de pensions entre régimes

Les différences de pension entre régimes résultent naturellement des structures de qualification, des carrières et des revenus des affiliés à chaque régime. Elles peuvent aussi être le reflet des conditions différentes d'acquisition des droits ou de mode de calcul des pensions. La part élevée de polypensionnés rend l'exercice de comparaison difficile, notamment en termes de taux de remplacement.

Graphique 32 - Montant mensuel brut moyen de la pension de droit direct selon le principal régime d'affiliation, à fin 2017

	Tous retraités de droit direct			Retraités de droit direct à carrière complète ⁵		
	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes
Tous retraités de droit direct	1 420	1 100	1 780			
Retraités de droit direct d'un régime de base	1 430	1 100	1 790	1 840	1 510	2 090
Unipensionnés d'un régime de base	1 360	1 060	1 750	1 880	1 530	2 180
dont anciens salariés	1 390	1 080	1 780	1 930	1 570	2 250
Salariés du régime général	1 260	930	1 710	1 830	1 450	2 180
Fonctionnaires civils de l'État	2 310	2 150	2 560	2 600	2 440	2 800
Fonctionnaires militaires de l'État	1 750	1 360	1 790	2 470	2 030	2 490
MSA salariés	600	550	630	1 780	1 750	1 780
Fonctionnaires CNRACL	1 520	1 450	1 850	1 970	1 890	2 190
Régimes spéciaux ¹	2 160	1 860	2 250	2 710	2 340	2 770
dont anciens non-salariés	790	560	1 050	870	670	1 020
MSA non-salariés	700	530	900	800	640	930
SSI	740	510	970	1 320	1 040	1 450
Professions libérales	1 960	1 270	2 280	2 670	1 700	2 990
Polypensionnés de régimes de base ayant un ancien régime principal²	1 560	1 200	1 840	1 780	1 460	1 970
dont anciens salariés	1 640	1 270	1 950	1 900	1 580	2 090
Salariés du régime général	1 410	990	1 780	1 730	1 330	1 960
Fonctionnaires civils de l'État	2 140	1 890	2 390	2 270	2 050	2 450
Fonctionnaires militaires de l'État	2 700	1 610	2 730	2 780	1 790	2 800
MSA salariés	1 590	1 380	1 700	1 860	1 750	1 910
Fonctionnaires CNRACL	1 620	1 540	1 780	1 730	1 670	1 800
Régimes spéciaux ¹	2 300	1 760	2 450	2 430	2 020	2 530
dont anciens non-salariés	1 220	870	1 470	1 310	990	1 500
MSA non-salariés	830	720	980	900	810	1 020
SSI	1 260	860	1 390	1 450	1 150	1 500
Professions libérales	2 550	1 900	2 870	2 780	2 150	3 100
Autres polypensionnés de régime de base³	1 360	1 070	1 520	1 510	1 260	1 600
Autres retraités de droit direct⁴	340	280	370			

1. Régimes spéciaux : FSPOEIE, SNCF, RATP, CNIEG, Enim, CANSSM, Cavimac, CRPCEN, Caisse de réserve des employés de la Banque de France, Altadis, Retrep.

2. Pour les retraités polypensionnés, le régime indiqué correspond au régime principal, c'est-à-dire celui représentant plus de la moitié de la carrière.

3. Retraités bénéficiant d'un avantage de droit direct dans au moins trois régimes de base différents, dont aucun ne représente plus de la moitié de la carrière.

4. Retraités percevant un droit direct dans au moins un régime complémentaire (mais dans aucun régime de base).

5. Sont sélectionnés ici les seuls retraités ayant effectué une carrière complète et dont la quasi-totalité des composantes monétaires de la pension sont connues dans les données du modèle ANCETRE.

Note : Ces données excluent les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique. Certains des résultats présentés peuvent varier sensiblement d'une année à l'autre, notamment pour les catégories à faibles effectifs (voir fiche 1). Le tableau vise à fournir des ordres de grandeur et non à donner une évolution annuelle.

Champ : Retraités ayant perçu un droit direct (y compris majoration pour enfants) au cours de l'année 2017, résidant en France entière ou à l'étranger, vivants au 31 décembre 2017.

Sources : Les retraités et les retraites, édition 2019, DREES, EACR, EIR, modèle ANCETRE.

III. L'effort contributif des assurés n'est pas harmonisé

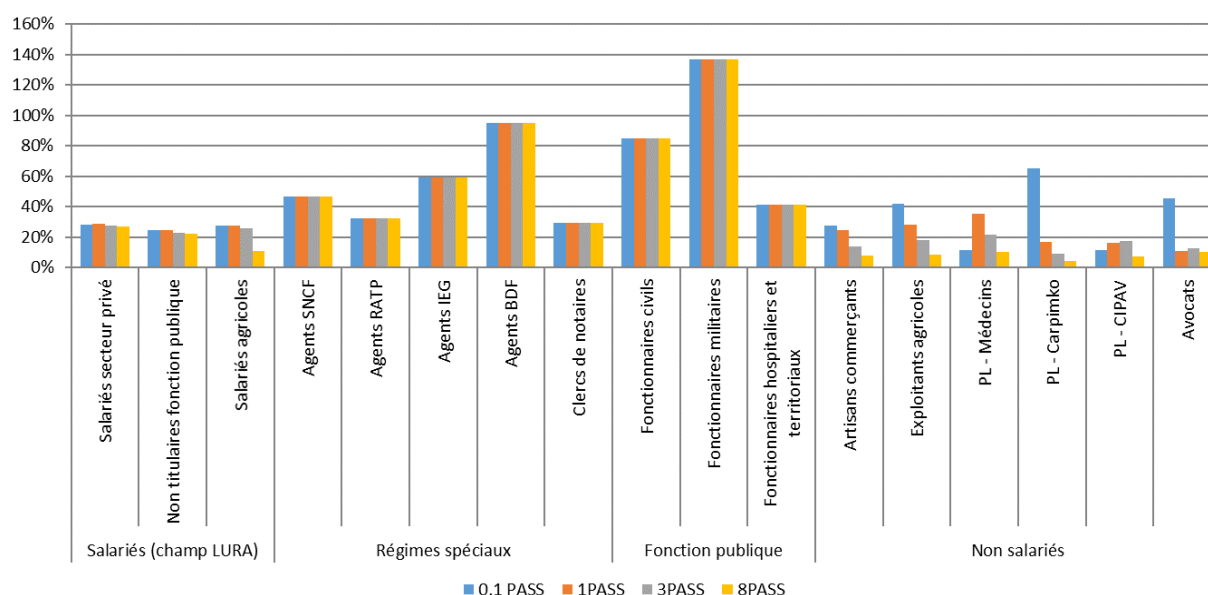
Les efforts contributifs des assurés sont variables, les taux de cotisations pouvant différer d'un assuré à l'autre, selon son régime d'affiliation ou son niveau de salaire.

Dans le cas des régimes de la fonction publique et des grandes entreprises nationales, les cotisations versées par l'employeur n'ont pas pour seule et unique cible l'acquisition de droits à la retraite pour les employés, mais visent également à équilibrer le régime. Ce double objectif conduit à des taux de cotisation nettement plus élevés pour ces régimes.

Dans certains régimes, la rémunération retenue pour le calcul de certaines cotisations vieillesse n'est prise en compte que jusqu'à concurrence d'une limite supérieure, c'est notamment le cas des régimes de base et complémentaires des salariés du secteur privé, des non titulaires de la fonction publique, ou encore des régimes de non-salariés. Dans ces derniers, pour les niveaux de revenus les plus faibles, les cotisations peuvent en outre être calculées sur des assiettes minimales. En conséquence de ce plafonnement, et, le cas échéant de l'application de ces assiettes minimales, le taux de cotisation décroît avec le niveau de revenus. Enfin, dans d'autres régimes, en particulier ceux de la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, le taux de cotisation est fixe, quel que soit le niveau de la rémunération.

Le graphique suivant présente le taux de cotisation global de différentes catégories professionnelles correspondant à différents niveaux de rémunération (équivalentes à 0,1 plafond de la sécurité sociale ou PASS, 1 PASS, 3 PASS et 8 PASS).

Graphique 33 - Taux de cotisation applicables aux rémunérations, selon le régime d'affiliation et le niveau de revenu (2018)



Note de lecture : en 2018, le PASS correspondait à 32 732 euros annuels.

Source : DSS/SDEPF/6C, les taux indiqués pour chaque population correspondent, le cas échéant, à la somme des taux de cotisations patronales et salariales de retraite de base et complémentaire applicables en 2018.

L'utilisation des taux de cotisation légaux ou conventionnels apparaît ainsi comme non pertinente pour évaluer la contributivité dans les différents régimes de retraite.

De plus, les assiettes de cotisation sont également variables : elles correspondent, pour les salariés, aux revenus bruts et pour les non-salariés, aux revenus nets soumis à l'impôt sur le revenu. Des écarts existent également parmi les salariés : dans les régimes de la fonction publique et des grandes entreprises nationales, les cotisations sont assises sur des rémunérations hors primes, tandis qu'elles concernent la quasi-totalité de la rémunération pour les salariés du secteur privé.

IV. Des conditions de départ inégales

On observe en France une grande diversité dans les âges de départ en retraite, qui s'échelonnent de moins de 55 ans (6% des départs pour la génération née en 1950) à plus de 65 ans (16% des départs pour la même génération). Ce phénomène résulte d'une part de l'existence de conditions d'ouverture des droits particulières à certains régimes spéciaux ou à certaines activités (catégories actives des fonctions publiques) et, d'autre part, de mécanismes de dérogation à l'âge légal qui concernent notamment les carrières longues ou la prise en compte de la pénibilité.

Si le dispositif carrières longues concerne le public et le privé, le dispositif de prise en compte de l'exposition aux facteurs de risque professionnels ne s'applique pas au secteur public, ce qui peut conduire un infirmier de catégorie A à ne pas voir pris en compte le travail de nuit qu'il effectue.

Pour un même métier, l'âge d'ouverture des droits peut donc être différent selon le régime d'affiliation auquel il appartient.

V. L'absence de lisibilité du système est une source d'inquiétude pour les Français et entraîne une perte de confiance dans son avenir, malgré l'assainissement de la situation financière

1. UN SYSTÈME PERÇU COMME PEU LISIBLE, INÉGALITAIRE ET DONT L'AVENIR POSE QUESTION

1.1. Un système perçu comme injuste

Selon une étude réalisée par l'Ifop pour la Fondation pour l'innovation politique en septembre 2018¹ auprès d'un échantillon de 3000 personnes représentatives de la population française, trois quarts (72 %) des personnes interrogées aboutissent à la conclusion que le système est « injuste pour la plupart des Français » et les deux tiers (67 %) le disent « injuste pour eux-mêmes ». Plus globalement, 85% d'entre eux considèrent aussi que le système est inégalitaire. Ce sentiment d'injustice est par ailleurs davantage présent dans les catégories sociales ayant les revenus les plus faibles.

Les raisons de ce sentiment d'injustice peuvent être multiples :

- Le système est perçu comme « compliqué » par 84 % des sondés, qui déclarent massivement manquer d'information. La difficulté généralisée de compréhension des règles du système actuel pourrait être l'une des sources de ce sentiment d'injustice, les règles applicables aux différentes catégories n'étant pas ou peu maîtrisées. Ainsi, certaines populations, qui ne sont pas nécessairement avantagées dans le système de retraite, sont perçues comme avantagées par rapport à d'autres catégories : par exemple, dans cette étude, 71 % des sondés considèrent que les fonctionnaires sont avantagés par rapport au reste de la population ;

¹ Fondation pour l'innovation politique (2018), Les Français jugent leur système de retraite.

- Au sein des 42 régimes, certains d'entre eux sont perçus comme offrant des avantages par rapport aux autres assurés. Il s'agit notamment des régimes spéciaux, qui sont considérés comme plus avantageux par 84% des sondés. Ces avantages ne sont pour autant pas considérés comme justifiés par la majorité des Français : 79 % des personnes estiment que les différences entre les régimes ne sont pas justifiées.

Ce ressenti est en décalage avec la réalité statistique ; selon le baromètre de la DREES de 2018, les retraités font face à des disparités de revenus moindres que dans le reste de la population. La période de retraite correspond donc davantage à une phase de lissage des inégalités que d'accroissement. Le « ressenti » de l'injustice s'explique par le manque de lisibilité du système et par la grande hétérogénéité de ses règles.

1.2. Un système qui suscite des inquiétudes

i. *Sur l'évolution du montant des pensions et le maintien du niveau de vie*

Toujours selon l'Ifop pour la Fondation pour l'innovation politique en septembre 2018, 65 % des Français estiment que le montant de leur retraite sera inférieur à celui de leurs parents, et, dans une même proportion, qu'ils vivront moins bien à la retraite que pendant la vie active. Cela témoigne donc d'une anticipation d'une baisse du rendement du système et d'une faible soutenabilité financière.

Le sentiment d'une pension qui serait plus faible que ses propres parents est particulièrement présent pour les sondés appartenant aux catégories pauvres ou modestes de l'étude (respectivement, 74 % et 75 %), traduisant soit un sentiment global de déclassement, soit un manque de confiance dans les capacités redistributives du système. En tout état de cause, même au sein des « hauts revenus » au sens de l'étude (plus de 3 100 € par unité de consommation), ce sentiment demeure partagé par 43 % des sondés.

Il est à noter que les femmes, globalement peu favorisées par les propriétés du système, sont plus nombreuses que les hommes à exprimer leurs inquiétudes quant à l'avenir : 80 % d'entre elles (contre 71 % pour les hommes) répondent que le montant de leur retraite ne leur permettra pas de vivre de manière satisfaisante et 70 % (60 % pour les hommes) estiment qu'elles auront un niveau de retraite inférieur à celui de leurs parents.

Le Baromètre d'opinion de la DREES indique qu'en 2017, deux non-retraités sur trois anticipent que leur niveau de vie à la retraite sera inférieur à celui de l'ensemble de la population, et trois sur dix pensent même que leur niveau de vie à la retraite sera « bien moins bon ».

La crainte d'un niveau de pension trop faible est constante, en dépit des réformes qui ont été menées, au point de constituer la principale appréhension au moment du passage en retraite.

ii. *Sur la survie même du système de retraite qu'il soit de base, complémentaire ou de la fonction publique*

De nombreuses autres études montrent que les Français sont plus globalement inquiets pour la pérennité même du système de retraite, souvent dans une proportion plus importante que le montant de leur propre retraite. Ainsi, l'étude « les Français, l'épargne et la retraite », réalisée chaque année

par l'institut Ipsos montre que l'immense majorité (plus de 80%), craint pour la pérennité du système, alors qu'ils sont, dans ces études, environ 70% à craindre pour leur retraite personnelle.

En 2015, 90% des français se déclarent inquiets concernant l'avenir de notre système de retraites. 78% des français estiment possible que la France ne puisse plus financer les pensions des personnes qui arrivent à la retraite (sondage BVA-BCC).

La même année, dans le même ordre de grandeur, 84% des interrogés se déclarent inquiets concernant l'avenir du système français de retraites. (Opinion Way Les Echos d'octobre 2018).

Il est à noter que cette inquiétude concernant la pérennité de notre système de retraite, et notamment dans sa dimension « répartition », se traduit également par une montée en puissance de l'épargne. Selon l'enquête Odoxa Les Echos du 10 octobre 2015, une nette majorité de Français (57% contre 42%) déclare désormais épargner pour financer sa retraite. La part des épargnants a ainsi augmenté de 10 points depuis 2010.

iii. La complexité du système empêche les assurés de choisir en connaissance de cause les modalités de leur départ en retraite

La complexité du système empêche les assurés de choisir en connaissance de cause les modalités de leur départ en retraite.

L'ensemble des études montrent aussi que le système est particulièrement complexe et que la méconnaissance des règles est importante, malgré les importants dispositifs de droit à l'information existants. Selon ce même baromètre Ipsos, 68% des sondés déclarent ne pas connaître le montant prévisionnel de leur retraite et 78% déclarent en considèrent le calcul complexe.

Au-delà de la simple méconnaissance et d'un constat partagé de complexité, la très grande difficulté à comprendre les règles en place peut engendrer des prises de décisions sous-optimales de la part des assurés, par exemple en matière d'ajustement d'âge de départ à la retraite ou au regard de la décision de participer au marché du travail, qui pourraient ainsi avoir des répercussions importantes sur le futur niveau des pensions.

Enfin, comme évoqué *supra*, cette méconnaissance pourrait elle-même être la source des différents sentiments d'inquiétudes exprimés jusqu'ici. En effet,

- D'après le Sondage IFOP pour Fondapol d'octobre 2018, 84 % des interrogés estiment que notre système est compliqué. 59 % se disent mal informés sur son fonctionnement, dont 50 % de Français estiment qu'il n'est « pas clair » ;
- En novembre 2018, selon une enquête OpinionWay pour l'Agirc-Arrco, 82 % des nouveaux retraités auraient souhaité être informés de l'impact de leurs choix de vie sur le montant de leur retraite.

2. UNE PERTE DE CONFIANCE PARADOXALE DE LA PART DES JEUNES GÉNÉRATIONS

2.1. La confiance des nouvelles générations dans le système est rompue alors que les efforts consentis ont renforcé sa solidité et qu'il n'a jamais été aussi proche de l'équilibre.

L'étude précitée de la Fondation pour l'innovation politique montre que les jeunes générations sont les plus critiques envers notre système de retraites, alors que ce sont ces générations qui vont participer, *via* le marché du travail, à son financement.

Les jeunes (18-34 ans) sont ainsi les plus insatisfaits du système actuel (80 %) et une proportion équivalente considèrent que ce système est dépassé. Ils sont ainsi bien plus nombreux que le reste des Français (46 % contre 33 %) à plaider pour un système de retraite par capitalisation à la place d'un système par répartition. Cette proportion devient même majoritaire (52 %) chez les jeunes de moins de 25 ans.

Deux explications pourraient expliquer ce paradoxe :

- Une première serait liée à une forme d'individualisme, générationnel ou provoqué par l'éloignement de l'âge de la retraite, entraînant un souhait de ne pas contribuer à une solidarité pour laquelle l'horizon temporel du retour est très éloigné. Cette première explication, endogène au système par répartition, suppose des réponses de simplifications du système, mais surtout, plus globalement, de renforcement de la cohésion nationale et intergénérationnelle.
- Une seconde serait liée à l'enracinement d'une inquiétude systémique de disparition du système à long terme, provoqué par les débats récurrents d'une réforme de financement qui ont jalonné la vie de ces générations. Dans ce cas, l'inquiétude peut se traduire par une croyance sur le fait de ne pas bénéficier de la solidarité nationale le moment venu et donc de privilégier d'autres formes d'assurance, comme l'auto-assurance. Les réponses à apporter dans ce cas portent essentiellement sur la confiance dans la stabilité financière du système des retraites, par exemple par l'instauration de leviers efficaces et de règles de gestions justes et claires.

2.2. L'idée d'un appauvrissement actuel des retraités prévaut, alors même que jamais dans notre histoire nous ne les avons aussi bien protégés

Toujours selon l'étude de la Fondation pour l'innovation politique, 81 % des personnes interrogées considèrent que le système des retraites est actuellement désavantageux pour les personnes à la retraite, et 71 % des personnes interrogées considèrent que les retraités ont un niveau de vie inférieur à ceux des personnes en activité professionnelle. Ce sentiment est diffus et intergénérationnel : l'âge, le statut professionnel, le niveau de diplômes la taille de la famille comme de l'agglomération de résidence ne semblent avoir aucun impact significatif sur l'opinion des Français sur ce sujet.

Pourtant, les retraités ont aujourd'hui, selon les travaux du Conseil d'orientation des retraites, un niveau de vie équivalent à celui de la population active et supérieur à celui de la population dans son ensemble.

F. UN SYSTÈME RENDU PEU PILOTABLE DU FAIT DE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES ACTEURS ET DES MODALITÉS DE GOUVERNANCE

I. Une organisation et une gouvernance hétérogènes des caisses de retraite

Le système de retraite est composé d'une multitude d'organismes gestionnaires, dont la gouvernance extrêmement hétérogène a notamment été illustrée par les travaux du COR¹.

1. LES STRUCTURES GESTIONNAIRES DES RÉGIMES DE BASE ET INTÉGRÉS

Dans la majorité de ces caisses, un conseil d'administration représentant les assurés est chargé de l'administration de la caisse, qui demeure placée sous la tutelle des services de l'État, qui intervient également de façon diverse dans la procédure de nomination de la direction de la caisse. En revanche, tandis que certains régimes sont gérés par un réseau territorialisé sous le pilotage d'une caisse nationale, d'autres sont gérés par un établissement centralisé pouvant néanmoins avoir des implantations territoriales.

Ainsi, la branche vieillesse du régime général, la **Caisse nationale d'assurance vieillesse** (Cnav) est chargée d'assurer le financement des prestations d'assurance retraite et d'assurance veuvage du régime général et la définition des orientations de la gestion de l'assurance retraite des travailleurs salariés. La Cnav, établissement public à caractère administratif, dirige le réseau des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public. La Cnav est administrée par un conseil d'administration qui a, entre autres, pour rôle de faire toutes propositions lui paraissant nécessaire pour garantir dans la durée l'équilibre financier de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés, en particulier dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le conseil d'administration de la Cnav est par ailleurs saisi pour avis de tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence. Le conseil d'administration de la Cnav comporte 26 représentants des partenaires sociaux et 4 personnalités qualifiées. D'autres membres siègent avec voix consultative. Le directeur de la Cnav est nommé par décret en conseil des ministres après avis du président du conseil d'administration.

La **Caisse centrale de la mutualité sociale agricole** (CCMSA) est la tête de réseau des caisses régionales. À ce titre, elle représente la mutualité sociale agricole auprès des pouvoirs publics. Le conseil d'administration de la CCMSA est notamment saisi pour avis de tout projet de loi ou de tout projet de mesure réglementaire ayant des incidences sur les régimes obligatoires de protection sociale des salariés et des non-salariés des professions agricoles et notamment des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Il peut également faire toutes propositions de modification de nature législative ou réglementaire dans son domaine de compétence. Le conseil d'administration de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole est composé de 29 membres avec voix délibérative, dont 27 élus par l'assemblée générale centrale de la MSA et 2 désignés par l'UNAF.

La **gestion des régimes spéciaux** est assurée par des caisses qui ont, selon les cas, le statut d'établissement public (exemple de la CNRACL, chargée d'assurer la gestion de la retraite des

¹ « Architecture du système de retraite et liens financiers entre régimes », COR, séance plénière du 29 mars 2017. <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-3859.pdf>

fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) ou d'organismes de sécurité sociale (exemples de la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) ou encore de la caisse de retraite et de prévoyance du personnel de la SNCF). La gestion de la CNRACL est assurée par la caisse des dépôts et consignations.

La **gestion des retraites des fonctionnaires de l'État** est assurée par le service des retraites de l'État, qui est un service à compétence nationale rattaché à la Direction générale des Finances publiques et ne dispose donc pas d'instances de gouvernance autonomes.

L'État exerce un pouvoir de tutelle sur ces caisses, exception faite, de par sa nature juridique, du service des retraites de l'État. Il est représenté auprès de leur conseil d'administration par des commissaires du gouvernement et les délibérations de leur conseil d'administration ne deviennent exécutoires (à l'exception de celles qui doivent être soumises à approbation) que si l'État ne s'y oppose pas. Des conventions d'objectifs et de gestion entre ces caisses et l'État, comportant des engagements réciproques, sont prévues par la loi.

Les structures gestionnaires des régimes complémentaires

S'agissant des **professions libérales**, le régime d'assurance vieillesse des professions libérales est constitué d'une caisse nationale (la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales – CnavPL) et de 10 sections professionnelles, qui assurent la gestion du régime de base pour le compte de la CnavPL et assurent également la gestion des régimes complémentaires propres aux professions concernées. La CnavPL est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public. Elle est administrée par un conseil d'administration composé de 16 membres titulaires : les présidents des 10 sections professionnelles et 6 membres désignés des syndicats représentant les professions libérales au niveau national. L'État exerce sa tutelle sur la CnavPL et sur les sections professionnelles, qui sont considérées comme des organismes de sécurité sociale.

L'Ircantec est administrée par un conseil d'administration de 34 membres, dont 16 administrateurs désignés sur proposition des organisations syndicales représentatives, 16 administrateurs représentant l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les établissements publics dont les personnels sont affiliés à l'Ircantec, ainsi que de 2 administrateurs personnalités qualifiées. L'Ircantec est gérée par la Caisse des Dépôts sous la tutelle de l'État.

Pour le régime complémentaire Agirc-Arrco, la gestion est assurée par des institutions de retraite complémentaire (IRC) adhérant à la fédération Agirc-Arrco. Les IRC et leur fédération sont, selon la loi, des personnes morales de droit privé à but non lucratif administrées paritairement par des représentants des entreprises et des salariés cotisants aux régimes. L'Agirc-Arrco est administrée par un conseil d'administration paritaire de 40 membres prévu par un statut et qui est approuvé par arrêté ministériel. Parmi ses prérogatives, le conseil d'administration fixe les paramètres de fonctionnement du régime dont la valeur du point, conformément à l'accord national interprofessionnel. L'État n'exerce pas de tutelle directe sur la fédération Agirc-Arrco et sur les IRC.

2. LE COÛT DE GESTION DU SYSTÈME EST ÉLEVÉ DU FAIT DE LA MULTITUDE DES CAISSES

Au cours de ces dernières années, des efforts ont été entrepris afin d'améliorer l'efficacité de la branche vieillesse. Dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues entre l'État et les caisses de sécurité sociale pour une période pluriannuelle (4 à 5 ans), des objectifs ont

ainsi été fixés aux régimes, afin de permettre à la fois de réduire les coûts de gestion et d'offrir aux usagers un service plus fiable et adapté à leurs besoins. L'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour 2019-2022 impose une diminution moyenne annuelle d'au moins 1,5% des dépenses de gestion administrative.

Toutefois, la multiplicité des régimes de retraite obligatoires engendre des surcoûts administratifs probablement importants, notamment au plan des systèmes informatiques qui restent difficiles à évaluer précisément. En effet, seules des études parcellaires ou anciennes ont analysé les coûts de gestion de l'ensemble du système de retraite¹.

II. Des instances inter-régimes encore embryonnaires

1. LE CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES JOUE UN RÔLE D'OBSERVATION ET D'ANALYSE

Le Conseil d'orientation des retraites (COR), créé par un décret du 10 mai 2000, est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de concertation, à laquelle participent des représentants des partenaires sociaux, des parlementaires, des experts et des représentants de l'État. Elle est chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français et d'établir un diagnostic partagé entre ses différents membres.

Il a pour missions de décrire les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite obligatoires au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques ; de mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite ainsi que la situation des retraités et en suivre les évolutions ;

Il produit chaque année avant le 15 juin, un rapport annuel sur les évolutions et perspectives des retraites en France. Le rapport annuel du COR comprend, outre les perspectives financières, le suivi de plusieurs indicateurs définis par décret : taux de remplacement projetés sur 10 ans, durée moyenne de versement de la pension projetée sur 25 ans, écart entre les pensions les plus faibles et la moyenne, par genre, niveau de vie des retraités par rapport à celui de l'ensemble de la population, soldes comptables annuels des régimes de retraite pour l'année en cours et projetés sur 25 ans.

2. LE COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES EST CHARGÉ DE GARANTIR LE RESPECT DES OBJECTIFS ASSIGNÉS AU SYSTÈME DE RETRAITE

La loi sur l'avenir et la justice du système de retraites du 20 janvier 2014 a instauré le Comité de suivi des retraites afin de disposer d'un mécanisme de pilotage chargé de garantir dans la durée le respect des objectifs assignés au système de retraite.

Le CSR se prononce chaque année sur les perspectives financières du système de retraite en s'appuyant sur le rapport que lui remet le Conseil d'orientation des retraites

Le CSR peut émettre des recommandations s'il estime que le système de retraite s'éloigne significativement de ses objectifs. Celles-ci sont adressées au Parlement, au Gouvernement et aux organismes nationaux d'assurance vieillesse de base et complémentaires obligatoires. Le

¹ D'après une étude réalisée en 2013 par le cabinet Accenture, la gestion du système de retraite coûterait entre 4,5 et 6 milliards d'euros par an.

Gouvernement doit alors présenter au Parlement les suites qu'il entend y donner, après consultation des organisations représentatives des salariés et des employeurs. Au plus tard un an après avoir émis ses recommandations, le Comité de suivi des retraites remet un avis relatif à leur suivi.

La place du CSR dans la gouvernance du système de retraites demeure encore aujourd'hui incertaine. Sa mise en place a permis de nourrir une analyse tous régimes du système de retraites (niveau de prélèvement et de retraite total, solde global...). La répartition des missions entre le COR et le CSR était initialement motivée au départ par la volonté de distinguer un constat et des projections à législation constante, partagés avec les partenaires sociaux d'une part, et les décisions à prendre fondées sur ce constat à partir des recommandations et avis d'une instance indépendante (le CSR), d'autre part. Néanmoins, l'opérationnalité de la participation du CSR au pilotage du système de retraite est freinée par sa légitimité limitée et par les contraintes issues de l'encadrement juridique de son fonctionnement.

3. LE GIP UNION RETRAITE EST CHARGÉ DE PILOTER LES PROJETS INTER-RÉGIMES, EN PLUS DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'INFORMATION

Le groupement d'intérêt public Union retraite (GIP UR) regroupe quasiment l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires.

Le GIP UR a été créé lors de la réforme des retraites de 2003, avec pour objectif de mettre en place un droit à l'information (DAI) permettant à chaque assuré de disposer tout au long de sa carrière d'une vision consolidée de ses droits acquis et d'une estimation de sa future pension.

Lors de la réforme des retraites de 2014, le GIP UR a vu ses missions s'élargir, puisqu'il s'est vu confier le pilotage de l'ensemble des projets de coordination, de simplification et de mutualisation ayant pour objet d'améliorer les relations des régimes avec leurs usagers. Depuis lors, le GIP UR a notamment piloté la création et l'enrichissement du compte personnel retraite inter-régimes qui permet à l'assuré d'accéder à divers télé-services (accès en ligne au droit à l'information, demande de rectification de carrière, demande unique de retraite en ligne à compter de mars 2019, etc.).

Le GIP UR est également le pilote du déploiement du répertoire unique de gestion des carrières (RGCU), qui vise à rassembler l'ensemble des informations relatives aux carrières des assurés dans une base de données unique et centralisée. Il est prévu que cet outil soit entièrement déployé en 2022. Il a progressivement œuvré à une offre de service inter-régimes.

L'action du GIP UR s'inscrit dans le cadre d'un projet stratégique contractualisé avec l'État. Le premier contrat, qui couvrait la période 2015-2018, a été suivi par l'élaboration d'une feuille de route pour les années 2019-2020.

Comme l'a souligné un rapport d'information du Sénat¹, l'action du GIP UR au cours de ces dernières années a permis de masquer partiellement la complexité du système de retraite pour l'assuré, notamment grâce au réel progrès qu'a constitué la mise en œuvre du DAI. Elle n'a toutefois pas permis d'y remédier.

¹ Rapport d'information de la Mecss du Sénat, n° 667, L'interrégimes en matière de retraite : le succès du droit à l'information ne suffit pas, Anne Emery-Dumas et Gérard Roche, juillet 2017.

III. Des modalités disparates de pilotage selon les régimes

Le pilotage des régimes de retraite est morcelé entre plusieurs acteurs, qui utilisent des vecteurs différents pour déterminer les paramètres applicables.

1. UNE PART IMPORTANTE DES RETRAITES ÉCHAPPE AUJOURD'HUI AU CONTRÔLE DU PARLEMENT

Les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), créées par la révision constitutionnelle du 22 février 1996 et réformées par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005, visent à déterminer les conditions nécessaires à l'équilibre financier de la sécurité sociale et fixent les objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes.

En matière de retraite, elles retracent chaque année les dépenses et les recettes de l'ensemble des régimes légaux obligatoire de base.

Depuis 1996, le Parlement a donc un droit de regard sur les grandes orientations des politiques en matière de retraite, ainsi que sur leur mode de financement, à travers le vote annuel de la LFSS.

Toutefois, les régimes complémentaires ne sont pas intégrés dans le champ des LFSS. Le tableau d'équilibre ne donne ainsi pas une vision complète de la situation et la LFSS ne constitue pas un levier de pilotage de l'ensemble du système de retraite. Or, en 2017, les régimes complémentaires représentent 27 % des dépenses de prestations vieillesse-survie.

2. LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LE PILOTAGE DES RÉGIMES DE BASE

Dans les régimes de base et intégrés, l'État joue un rôle essentiel dans la définition des objectifs assignés au système de retraite.

La loi et le règlement déterminent les règles applicables aux pensions de retraite des régimes alignés, du régime des non-salariés agricoles et du régime de base des professions libérales (salariés et travailleurs indépendants du régime général, salariés agricoles) : règles de cotisations, d'ouverture des droits et de calcul de la pension.

Le conseil d'administration de la branche vieillesse du régime général et de certaines autres caisses paritaires est consulté sur les projets de textes qui ont un impact financier sur leur régime ou qui contiennent des dispositions spécifiques à leurs assurés. Par ailleurs, le conseil d'administration dispose du pouvoir de proposition mentionné plus haut. Les réformes des retraites successives ont fait l'objet de larges concertations auprès des partenaires sociaux qui émettent des avis sur les textes qui leur sont soumis mais en l'état actuel du système ils ne disposent pas de levier de pilotage sur les paramètres des régimes.

Le régime de la fonction publique d'État est piloté directement par l'État. Les règles législatives et réglementaires applicables au régime de la fonction publique de l'État sont déterminées par le code des pensions civiles et militaires de retraite. Les règles relatives aux autres régimes sont, sauf exception, fixées par des décrets spécifiques à chacun de ces régimes, en vertu de l'habilitation permanente prévue à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

3. LE RÔLE DES PARTENAIRES SOCIAUX ET DES REPRÉSENTANTS DES PROFESSIONS DANS LE PILOTAGE DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES

Le pilotage des régimes complémentaires relève de modalités et de règles de compétence disparates, qui retracent notamment les effets de leur histoire et de leur institution.

Ce sont les partenaires sociaux et représentants des professions qui en assurent pour une large part la gouvernance et la gestion.

3.1. Le régime Agirc-Arrco, institué par des accords nationaux interprofessionnels, relève de la compétence des partenaires sociaux

Le régime de retraite Agirc-Arrco, issu de la fusion depuis le 1^{er} janvier 2019 des régimes AGIRC (cadres) et ARRCO (ensemble des salariés cadres et non-cadres), est géré par les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau interprofessionnel.

Ces derniers négocient des accords qui fixent les grandes orientations pour les retraites complémentaires, arrêtent des mesures pour assurer l'équilibre financier du régime sur le long terme et veillent à ajuster les orientations de long terme en fonction des évolutions constatées.

Ces accords sont ensuite étendus et élargis par arrêté ministériel.

Ils sont mis en œuvre par la fédération Agirc-Arrco qui fédère les caisses de retraite du régime complémentaire.

Les ANI qui en assurent le pilotage stratégique font l'objet d'un arrêté d'extension et d'élargissement qui n'est soumis qu'à un simple contrôle de légalité.

3.2. Le pilotage du régime Ircantec relève de la compétence du conseil d'administration

L'Ircantec a fait l'objet d'une réforme, en 2008, qui a modifié substantiellement les règles de gouvernance et renforcé les compétences du conseil d'administration. Jusqu'en 2017, les paramètres du régime (valeur d'achat du point, valeur de service du point, rendement, cotisations ainsi que les autres paramètres) étaient déterminés par voie réglementaire.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, le conseil d'administration de l'Ircantec est en charge du pilotage à long terme du régime. Il doit prévoir, dans un plan quadriennal les conditions de réalisation de l'équilibre de long terme du régime. À ce titre, il détermine les règles d'évolution de la valeur du point de retraite et du salaire de référence et en fixe, chaque année, la valeur. La fixation de ces paramètres doit permettre au régime de respecter des critères de solvabilité à long terme déterminés par arrêté. À défaut de plan quadriennal remplissant les critères de solvabilité précités, les valeurs du point de retraite et du salaire de référence évoluent annuellement selon des modalités fixées par arrêté, l'évolution des taux de cotisation étant fixée par décret. Les taux de cotisation applicables pour la période resteront fixés par décret, sur proposition du conseil d'administration et après avis de celui-ci.

3.3. Les règles relatives au régime complémentaire des travailleurs indépendants du régime général sont déterminées par règlement

Le régime général a repris progressivement à compter du 1^{er} janvier 2018 la gestion du régime complémentaire des indépendants.

Les conditions d'attribution et de service des prestations sont précisées par un règlement du conseil d'administration du CPSTI approuvé par arrêté ministériel. Ce règlement détermine notamment les conditions dans lesquelles les pensions sont revalorisées et fixe les principes de fonctionnement et de gestion financière du régime. Le conseil d'administration délibère tous les 6 ans sur les règles d'évolution du revenu de référence et de service du point applicables pour les six années suivantes, qui doivent respecter des règles prudentielles (déterminées à l'article D.635-9 CSS).

3.4. Les règles relatives aux régimes complémentaires des professions libérales résultent de leurs statuts ainsi que de dispositions réglementaires

Les sections professionnelles des professions libérales assurent la gestion de régimes complémentaires propres à chacune de ces sections. Elles en assurent notamment le pilotage de long terme.

Le niveau des prestations est fixé dans les statuts des régimes complémentaires des sections professionnelles, les modifications apportées aux statuts étant soumise à l'approbation de l'État. Toutefois, la valeur de service est fixée annuellement par délibération du conseil d'administration des sections professionnelles. De plus, l'assiette et le taux des cotisations sont fixés par décret, sur proposition des sections professionnelles et après avis de la CnavPL.

3.5. Le régime complémentaire des non-salariés agricoles

La gestion du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles est assurée par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA). Les règles du régime sont définies par la loi et le règlement.

La loi du 20 janvier 2014 a renforcé le cadre de pilotage du régime, en prévoyant notamment l'élaboration de projections actuarielles tous les trois ans et la remise au gouvernement, par le conseil d'administration de la CCMSA, de propositions relatives à l'évolution des paramètres du régime sur les trois années à venir (valeurs de service et d'achat du point, taux de cotisation).

4. EN CONSÉQUENCE, LE SYSTÈME EST PEU PILOTABLE DANS SON ENSEMBLE

Depuis une vingtaine d'années, les réformes n'ont pas permis de remédier à la complexité du système. Tandis que le suivi de la trajectoire financière et son analyse ont été largement améliorées grâce à la création du COR, puis du CSR, le pilotage demeure néanmoins fragmenté et peut même parfois donner lieu à des effets croisés non anticipés.

Un exemple illustratif de cette situation concerne la concurrence entre régimes de base et complémentaire dans la fixation des taux de cotisation, soulignée dans le rapport thématique de la Cour des Comptes « *Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et*

ARRCO) »¹. Ainsi, la loi du 20 janvier 2014 a prévu que les taux de cotisation dé plafonnée augmenteraient progressivement de 0,6 point supplémentaire à l'horizon 2017 pour le régime général. Entre 2012 et 2017, les taux de cotisation vieillesse au régime général ont augmenté de 1,1 point sous plafond (soit + 0,55 point pour la part patronale comme pour la part salariale) et de 0,6 point au-delà du plafond. Peu de temps auparavant, afin de réduire l'ampleur des déficits prévisionnels, les régimes complémentaires avaient de leur côté décidé en mars 2013 d'augmenter de 0,25 point les taux de cotisation (taux d'appel compris) en deçà et au-delà du plafond. D'après la Cour des Comptes, « *dans une certaine mesure, les augmentations de taux de cotisation du régime général ont ainsi préempté les marges de manœuvre dont auraient pu disposer les partenaires sociaux pour relever les cotisations à l'AGIRC et l'ARRCO* ».

Le manque de coordination entre régimes entraîne également des difficultés pour piloter les dispositifs multi-régimes. Une note du Conseil d'analyse économique² cite ainsi l'exemple révélateur du minimum de pension. Alors que ce dispositif a été créé en 1983 afin de garantir une pension supérieure au minimum vieillesse aux salariés ayant cotisé sur une longue durée, ce n'est qu'en 2007 qu'une étude de la DREES a mis en lumière le fait qu'un nombre important des bénéficiaires du MICO était des polypensionnés, bénéficiant d'une retraite globale nettement supérieure aux revenus visés à l'origine. L'écèlement du MICO³ a certes permis de remédier au problème pour le minimum de pension servi par les régimes de base du privé, mais cet écèlement n'a pas été mis en place pour le minimum des régimes intégrés du secteur public. De plus, le calcul de cet écèlement, qui nécessite de connaître le montant de l'ensemble des retraites servies par les régimes légalement obligatoires, engendre une complexité en gestion préjudiciable pour les assurés, qui sont exposés à de longs délais de traitement pour le calcul du MICO.

Par ailleurs, l'organisation en plusieurs étages du système de retraite des assurés du secteur privé limite de fait la couverture assurée par le minimum de pension par rapport aux assurés relevant exclusivement du secteur public.

¹ « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) », Rapport thématique de la Cour des comptes, décembre 2014.

² Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité, Les notes du Conseil d'analyse économique, Antoine BOZIO et Brigitte DORMONT, n°28, janvier 2016.

³ Article 80 de la loi du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

A. LE SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE PARTICIPE À LA REFONDATION D'UN ÉTAT PROVIDENCE DU XXI^E SIÈCLE

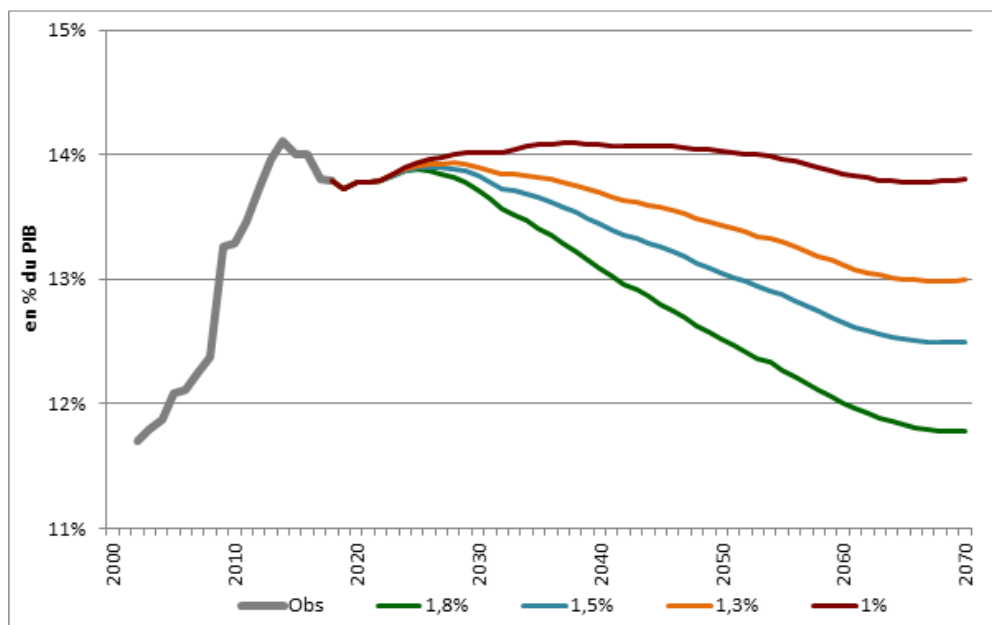
I. L'universalité du système de retraite pérennise la logique par répartition

Le système universel de retraite sera, comme le système actuel, un régime par répartition : les pensions de retraites demeureront payées par les actifs. Avec un niveau de cotisation prévisionnel équivalent à celui d'aujourd'hui, le niveau de répartition du nouveau système de retraite est aussi conservé.

Au-delà du maintien du niveau de contribution des actifs, la création d'un système universel permet de renforcer la logique même de la répartition. En effet, l'unification des 42 régimes en un seul système implique une répartition des cotisations de l'ensemble des actifs vers l'ensemble des retraités. La logique d'une solidarité au sein d'une même profession ou statut, qui prévalait jusqu'alors, notamment dans les régimes complémentaires, disparaît au profit d'une solidarité interprofessionnelle et intergénérationnelle.

Enfin, l'unification pérennise à long terme la logique de répartition en réduisant l'exposition du système aux fluctuations économiques et démographiques ; en intégrant l'ensemble des actifs, le système sera davantage résilient car moins exposé aux fluctuations sectorielles. Par ailleurs, l'indexation des droits à la retraite par défaut sur la croissance des salaires permettra d'aligner la dynamique des dépenses sur celles des recettes, et donc de renforcer la prévisibilité des flux financiers du système et de remédier à la forte dépendance des résultats du système à la croissance.

Graphique 34 - Dépenses observées et projetées du système de retraite selon l'évolution de la croissance



Source : Conseil d'orientation des retraites, juin 2019

II. L'universalité du système renforce l'équité entre l'ensemble des assurés

Le système actuel possède de nombreuses caractéristiques qui sont source d'inéquité entre les assurés et l'héritage d'une construction sociale sédimentée et non harmonisée :

- Selon le régime de retraite, un euro cotisé donne des droits différents. La création d'un régime universel emporte nécessairement un rendement équivalent pour tous les métiers, à niveau de cotisation identique.
- Selon la période cotisée, un euro donne des droits différents. Le système universel permettra de mettre fin à cette inéquité en valorisant les années de carrière de manière équivalente, car les points seront revalorisés par défaut en fonction de l'évolution du salaire moyen. Le montant de la pension de retraite sera désormais équivalent quelle que soit la trajectoire de carrière et les périodes où les meilleures années sont réalisées, à revenu constant sur la carrière.
- Selon les statuts, des dispositifs de solidarité, par exemple les droits familiaux et conjugaux ou la prise en compte des interruptions d'activité, ne sont pas pris en compte de la même manière. La création d'un régime universel emportera nécessairement l'alignement des droits de solidarité, quel que soit le statut. Les dispositifs de pénibilité existants aujourd'hui dans le privé seront par ailleurs étendus au secteur public.
- Selon les régimes, les règles de liquidation ne sont pas identiques, même pour des métiers identiques. En particulier, si les régimes spéciaux trouvent leurs origines dans conditions historiques de notre système de protection sociale, les évolutions de ces dernières décennies ont rendu le maintien de ces régimes difficile à justifier du point de vue de l'équité, en particulier lorsqu'un régime spécial ne rassemble pas l'ensemble d'une profession ou d'une activité.
- Enfin, le nombre croissant de poly-pensionnés conduit à une articulation de plus en plus complexe entre les régimes, qui peut être source de complexité pour l'assuré mais aussi d'inéquité : le montant global de la pension n'est pas identique suivant qu'une première partie de carrière a été effectuée dans un régime A et une seconde dans un régime B ou l'inverse.

Le système universel, en mettant en œuvre un principe d'équité contributive selon lequel « un euro cotisé donne les mêmes droits », en alignant l'ensemble des dispositifs de solidarité et en uniformisant les conditions de liquidation à situation égale, permettra donc de garantir que les assurés soient traités d'une manière plus équitable et plus juste.

III. L'universalité du système renforcera la confiance dans sa pérennité

Dans un système en répartition, les évolutions économiques et démographiques sont déterminantes. Le système doit offrir des garanties pour que, sur le long terme, les retraites soient équilibrées dans des scénarios économiques ou démographiques divers et que les adaptations aux évolutions de ces contextes qui n'auraient pas été prévues interviennent rapidement. Un équilibre financier pérenne, assis sur des mécanismes de pilotage efficaces, est donc la condition du retour de la confiance.

Le système universel garantira cette confiance par :

- La création d'une solidarité interprofessionnelle par l'universalité du régime, faisant disparaître la crainte de la fin d'une profession qui menacerait l'équilibre d'un régime et donc le paiement des retraites de cette même profession ;
- L'instauration d'une règle d'or financière, imposant à la gouvernance d'assurer l'équilibre financier du régime sur une période de 5 années consécutives ;
- Une plus grande possibilité de piloter les ressources et les dépenses du système, grâce à l'unification des règles et une plus grande prévisibilité du solde financier. Ce pilotage ne sera pas automatique mais géré notamment par les partenaires sociaux, qui pourront faire évoluer les paramètres, sous le contrôle du cadrage financier de la règle d'or et des trajectoires financières adoptées par le Parlement ;
- La création d'un fonds de réserves universel des retraites, qui permettra d'absorber les variations démographiques et économiques.

IV. L'universalité du système favorisera les mobilités professionnelles

Le système actuel peut être handicapant pour la mobilité professionnelle des assurés : les règles n'étant pas harmonisées et pour un revenu identique, un changement de situation professionnelle peut générer des écarts (à la hausse et à la baisse) en taux de prélèvement et en pension de retraites à la liquidation. La règle des 25 meilleures années n'est par exemple appliquée que pour la partie de carrière cotisée au régime général ou dans un régime aligné sous un plafond de la sécurité sociale.

En raison de l'absence de lisibilité de ces règles, les assurés peuvent être désincités à changer de statut, de peur de réduire leur droit à pension, même lorsque les effets sont en réalité limités.

Le système universel permettra de ne pas pénaliser ces mobilités professionnelles à au moins trois égards :

- Les règles étant identiques pour tous, il ne pourra y avoir de perte de droits en cas de changement de métier ;
- Les règles étant transparentes et la liquidation unique, les assurés en auront une meilleure compréhension et craindront moins de perdre des droits en cas de changement ;
- L'assiette de cotisation minimale pour les travailleurs indépendants sera calculée à terme sur l'ensemble des revenus d'activités, et ne viendra donc pas pénaliser les assurés développant une activité indépendante en parallèle d'une autre activité professionnelle.

V. Les autres options envisageables ne sont pas adaptées aux objectifs

1. UNE RÉFORME DES PARAMÈTRES DES ACTUELS RÉGIMES NE PERMETTRAIT PAS DE RÉPONDRE AUX ENJEUX ACTUELS DU SYSTÈME DE RETRAITE

De nombreux pays de l'OCDE ont mené des réformes systémiques

De nombreux pays de l'OCDE ont connu des évolutions similaires à celles de la France et ont d'ores et déjà mené des réformes systémiques, après la mise en œuvre pendant plusieurs années de réformes paramétriques substantielles. Les mesures paramétriques ont en effet fini par marquer leur limite dans un contexte de vieillissement de la population qui impliquait une profonde remise à plat des paramètres des systèmes de retraite.

Jusque dans les années 80, l'augmentation des taux de cotisation a été l'outil principal des réformes paramétriques dans les pays de l'OCDE. Pour redresser la situation financière des systèmes de retraite dans un contexte de changements démographiques, l'âge de la retraite a été augmenté, avec un durcissement des retraites anticipées et davantage d'incitations à rester en emploi avec des dispositifs de bonus/malus. Le niveau des pensions a été réduit, avec par exemple une modification des règles d'indexation des pensions versées.

Des mesures de relèvement des âges de la retraite ont été mises en place avec dans un premier temps une harmonisation des âges de départ des femmes vers ceux des hommes, puis à partir des années 1990, une augmentation des âges pour tous avec une moyenne de départ relevée de deux ans.

Au début des années 1990, ces mesures paramétriques ont commencé à poser des difficultés ce qui a conduit à la mise en place de régimes à cotisations définies par capitalisation ou comptes notionnels en Europe du Nord, en Europe centrale, en Italie. Ces systèmes évitent en effet les problèmes de viabilité financière et lient plus étroitement les pensions aux cotisations.

A l'exception de la France, Malte, la Slovénie, l'Espagne et l'Autriche, l'ensemble des pays de l'OCDE prend désormais en compte l'ensemble de la carrière dans le calcul des droits à retraite. Comme le relève l'OCDE, ces ajustements automatiques se sont également développés même s'ils prennent des formes différentes :

- Liens automatiques entre âge de la retraite et espérance de vie : Bulgarie, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas, Portugal et Slovaquie ;
- Ajustements automatiques : régimes par capitalisation à cotisations définies via le calcul des annuités ;
- Ajustements automatiques pour les régimes à comptes notionnels : Italie, Lettonie, Norvège, Pologne, Suède ;
- Mécanismes similaires dans les régimes à prestations définies : Espagne et Finlande (les niveaux de pension s'ajustent automatiquement aux gains d'espérance de vie) ;
- Ajustements au « taux de dépendance » ou au solde financier : Allemagne (système par points), Suède (comptes notionnels), Espagne et Portugal (prestations définies).

La consolidation des systèmes de retraite représente une autre tendance majeure, avec la création de régimes universels. La France fait ainsi figure d'exception avec ses 42 régimes professionnels.

Les réformes menées en Suède

Parmi les exemples les plus significatifs, figure le système de retraite suédois. Il est passé d'un régime traditionnel de retraite à prestations déterminées - liées aux revenus des quinze meilleures années et à 30 ans de cotisations pour bénéficier d'une retraite à taux plein, - à un système se basant sur deux types (répartition et capitalisation) de régimes à cotisations définies. La retraite perçue dépend désormais des cotisations versées tout au long de la vie active et d'un taux de remplacement calculé chaque année en fonction de l'équilibre financier du système de retraites et du développement économique du pays.

Ce système universel organisé en trois piliers (public, conventionnel et privé) repose toujours sur le principe de répartition mais ouvre aussi la voie à un système de capitalisation, obligatoire dans la retraite dite publique et facultatif pour le régime privé. Des mécanismes automatiques – mis en place en 2001 - permettent d'en préserver l'équilibre financier dans l'hypothèse d'une diminution du nombre de cotisants, d'une baisse des fonds de réserve issus du système précédent, d'une croissance économique faible, d'un allongement de l'espérance de vie, d'une insuffisance du rendement des fonds investis par rapport à l'évolution du salaire moyen. L'activation de ces mécanismes n'entraîne aucune conséquence sur le taux de cotisation mais peut diminuer le niveau des pensions servies et à servir.

En 2009, une baisse du PIB suédois de 4,9 %, conjuguée à la montée du chômage et au recul de la valeur des actifs des fonds de réserve de 21 % ont, pour la première fois en 10 ans, fait jouer les mécanismes automatiques d'ajustement. Les pensions servies en 2010 auraient dû baisser de 4,2 %. Les pertes ont été ramenées à 3 %, grâce à un « lissage » sur 3 ans, et à la mobilisation du fonds de roulement issu de l'ancien modèle (équivalent à 30 % du PIB), suite à un accord politique entre les cinq partis parlementaires. Le Parlement, *via* le groupe parlementaire de suivi de la réforme, a pu ainsi intervenir afin d'atténuer les effets de ce mécanisme automatique.

La loi suédoise prévoyait une grande flexibilité dans le choix de l'âge de départ en retraite, à partir de 61 ans. Si les Suédois pouvaient liquider leur retraite à partir de 61 ans, l'âge moyen auquel ils quittent le marché du travail a augmenté lentement (de 63,3 à 63,8 ans entre 2011 et 2015). La Suède a donc décidé fin 2017 de relever progressivement, d'ici 2026, à 64 ans l'âge légal de départ.

Dans la mesure où le système suédois privilégie ou privilégiait la flexibilité et les mesures incitatives plutôt que les règles normatives, la pérennité nécessite également une gouvernance transparente et une information de qualité apte à donner aux cotisants les éléments de leur décision. Chaque année, un rapport national « orange » est publié par l'Agence nationale des retraites (Pensionsmyndigheten). Par ailleurs les Suédois reçoivent tous les ans une « enveloppe orange » indiquant la situation de leur compte et le montant de la pension qu'ils peuvent espérer percevoir selon plusieurs scénarios de liquidation de la retraite entre 61 et 67 ans.

Si certaines de ces modalités ont inspiré le système Français (lisibilité des règles, pilotabilité du système, flexibilité individuelle) le système suédois s'éloigne toutefois du projet français de système universel par certains choix marquants : l'existence d'un étage obligatoire en capitalisation, des mécanismes automatiques d'équilibrage dans un cadre annuel, l'absence de règle d'or pour empêcher une baisse des pensions ou de la valeur des points en cas de retournement de la conjoncture, le choix *in fine* de relever l'âge minimum de départ à la retraite.

Les réformes menées en Italie

L'Italie a elle aussi procédé à une refonte complète de son système de retraites. Avant 1992, une cinquantaine de régimes composés de multiples caisses de retraite suivant les professions et n'ayant pas toutes les mêmes règles d'acquisition de droits et de liquidation des pensions coexistaient.

Depuis la réforme Amato de 1992, l'Italie a cherché à harmoniser et unifier les règles entre les différents régimes de retraite : l'âge légal de la retraite est passé de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes avec une augmentation de l'âge de la retraite d'un an tous les deux ans à partir du 1^{er} janvier 1993, avec une indexation des pensions sur les prix et prise en compte des cotisations versées pendant toute la durée du travail (calcul du salaire annuel moyen sur toute la carrière pour les personnes entrées sur le marché du travail depuis le 1^{er} janvier 1993).

En 1995, la réforme Dini a modifié les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite : chaque cotisant italien est désormais titulaire d'un compte individuel qui est crédité des cotisations retraite versées au cours de sa carrière professionnelle (comptes notionnels). Ces cotisations accumulées sont revalorisées annuellement selon un index égal à la moyenne mobile des taux de croissance du PIB des cinq dernières années. Si la réforme de 1995 instaure ce nouveau régime pour les salariés du secteur privé, la révision Prodi de 1997 l'étend à l'ensemble des salariés du secteur public : sur la base de recommandations de la Commission européenne pour permettre à l'Italie d'accéder à la monnaie unique, elle achève le rapprochement des systèmes de retraite publics et privés et l'harmonisation des « fonds spéciaux » (secteurs de l'électricité, de la téléphonie, de l'aviation, essentiellement) sur le régime plus sévère du secteur privé.

Elle établit également une flexibilité dans l'âge de départ à la retraite (5 ans d'anticipation sur l'âge légal, qui s'établit à 67 ans en 2019). Toutefois d'un point de vue technique, dès 1995, le mode de régulation du système sur le long terme constitue une des principales zones d'ombre de la réforme : l'accord entre le gouvernement et les organisations syndicales ne prévoyait pas de procédure permettant d'intervenir sur les paramètres du régime. Ce sont les parlementaires qui ont introduit la possibilité, pour le ministre du Travail et de la sécurité sociale, de modifier tous les dix ans le taux de conversion qui permet de calculer la pension, cela afin de tenir compte de l'évolution du PIB et des changements dans l'espérance de vie.

La réforme Fornero (2011) constitue le principal ajustement depuis les réformes Dini et Prodi. Elle a augmenté l'âge de départ à la retraite, en le corrélant à l'espérance de vie, posé le principe d'un relèvement progressif de l'âge de départ à la retraite des femmes pour atteindre le même âge que les hommes, également limité l'accès aux retraites anticipées.

L'absence de mise à l'équilibre du système à son point de départ explique la multiplicité des réformes intervenues depuis 1995 et qui ont conduit à l'adoption tant de mesures paramétriques que d'adaptations du schéma initialement envisagé pour le nouveau système en comptes notionnels.

2. UNE RÉFORME RÉGIME PAR RÉGIME NE PERMETTRAIT PAS DE LEVER LES SOURCES DE COMPLEXITÉ ET D'INIQUITÉ

Les efforts de convergence entre les régimes ont été très importants lors des précédentes réformes :

- La convergence des régimes de la fonction publique sur le régime général en matière de durée d'assurance et de taux de cotisation salariale lors des réformes de 2003 et 2010. Certains dispositifs spécifiques, tels que les départs anticipés des parents de 3 enfants, ont été supprimés ;

- Le rapprochement des régimes spéciaux de retraite selon les mêmes modalités en 2008 et 2010 ;
- L'intégration du régime social des indépendants au régime général en 2018.

En dépit de ce mouvement constant vers une harmonisation, le système actuel reste perçu comme inéquitable par la majorité des Français en raison de règles différentes de calcul des droits (salaire des 25 meilleures années dans le privé et règle des 6 derniers mois dans la fonction publique par exemple). Ces différences créent par ailleurs une importante complexité pour les assurés pour lesquels, lorsqu'ils ont appartenu à plusieurs régimes, le calcul du montant final de leurs pensions reste compliqué et le montant global de pension (et donc le taux de remplacement) ne peut véritablement être appréhendé qu'à proximité de la retraite.

Enfin, cette coexistence de corpus de règles différentes emporte des difficultés de pilotage financier tant pour l'État que pour le législateur qui ne disposent pas de leviers suffisamment souples et précis pour adapter rapidement les paramètres du système aux évolutions économiques ou pour se fixer des objectifs sociaux communs à l'ensemble des actifs et des retraités.

La mise en place d'un système universel est en revanche à même d'apporter une harmonisation des droits entre assurés, quel que soit leur statut professionnel, d'en simplifier les modalités de calculs. Elle permet par ailleurs de mettre en place une nouvelle gouvernance et un pilotage global de l'ensemble des retraites.

B. UNE REFONDATION ISSUE D'UNE CONCERTATION D'UNE AMPLEUR INÉDITE, CONDUITE AVEC L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES

I. La participation citoyenne

Une très importante consultation citoyenne a été mise en œuvre à l'occasion de l'élaboration du nouveau système de retraites.

D'une ampleur inédite, elle s'est déroulée en deux phases.

De mai à décembre 2018, un grand dispositif de participation citoyenne a été déployé. Initié par un atelier prospectif au cours duquel 25 citoyens ont été invités à imaginer ensemble ce que pourrait être le système de retraite dans 40 ans, ce dispositif a été décliné en plusieurs volets, associant démocratie numérique et ateliers participatifs à travers la France.

Une plateforme en ligne, <https://participez.reforme-retraite.gouv.fr/>, a ainsi été ouverte, proposant aux participants de faire des propositions, d'argumenter, de réagir sur 11 thématiques pour lesquels 35 000 contributions et 200 000 votes ont été recueillis :

- Quel système de retraite pour tous les actifs ?
- Prendre sa retraite : à quel âge et à quelles conditions ?
- Comment donner plus de liberté dans la transition emploi-retraite et la gestion de la fin de sa carrière ?
- Quels droits accorder aux conjoints en cas de décès ?
- Quelle prise en compte des enfants dans la retraite ?
- Faut-il améliorer l'acquisition de droits pour les plus jeunes ?

- Comment améliorer la couverture retraite dans le cadre des nouvelles formes de travail ?
- Quelle solidarité avec les plus faibles revenus ?
- Comment corriger les inégalités femmes-hommes en matière de retraites ?
- Quelle prise en compte du handicap et des aidants familiaux dans la retraite ?
- Comment assurer un meilleur pilotage du système de retraites ?

Cette consultation, a montré la diversité des opinions sur chacun de ces thèmes. Elle a donné lieu à une synthèse rendue publique : <https://participez.reforme-retraite.gouv.fr/themes/resultats-de-la-premiere-consultation>.

Par ailleurs, 8 ateliers en région (Montreuil, Lorient, Arras, Strasbourg, Toulon, Angoulême, Dijon et Toulouse) ont eu lieu à l'automne 2018. Environ 800 citoyens se sont réunis au total et ont consacré une journée entière pour débattre, apporter des pistes de réflexion et éclairer les travaux en cours.

Enfin, l'année 2018 s'est close sur un atelier citoyen, organisé par la Direction interministérielle de la transformation publique, lors duquel les participants ont donné leur avis en toute indépendance sur les moyens de redonner confiance dans notre système de retraite.

Après la remise du rapport de Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire à la réforme des retraites, le 18 juillet 2019, une seconde phase de consultation a été ouverte, pour prolonger et amplifier la dynamique de participation citoyenne engagée depuis 2018.

Cette consultation s'est déroulée en parallèle de la concertation avec les partenaires sociaux, autour d'un nouvel enjeu : l'élaboration du projet de loi. Deux dispositifs complémentaires étaient au cœur de cette concertation : une plateforme en ligne et des débats en région avec des membres du Gouvernement.

Lors de cette consultation, 7 débats en région ont été animés par le Haut-commissaire aux Retraites, dont un à Rodez avec le Président de la République et deux à Lons-le-Saulnier et Pau avec le Premier Ministre.

La plateforme de consultation citoyenne (<https://participez.reforme-retraite.gouv.fr/>), qui reprenait chacune des propositions du rapport de Jean-Paul Delevoye, a enregistré plus de 61 400 contributions avec notamment : 46 700 réponses au questionnaire sur les priorités du futur système de retraites (ce qui représente 76 % des contributions), 10 150 réactions aux propositions clés du rapport de Jean-Paul Delevoye, et 4 510 questions.

Tant sur la plateforme, que dans les débats en région, la consultation du Haut-commissaire aux Retraites a concentré des sensibilités politiques et sociales différentes, parfois divergentes. L'hétérogénéité et la richesse des opinions exprimées tiennent à la diversité d'âge et de profils des participants. Le bilan de cette consultation projette un panorama complexe, fait de consensus, de désaccords et d'interrogations :

https://www.reforme-retraite.gouv.fr/IMG/pdf/conclusions_de_la_concertation_pour_la_mise_en_place_d_un_systeme_universel_de_retraite.pdf

II. Les cycles de concertation avec les partenaires sociaux et les organisations professionnelles

Parallèlement à cette participation citoyenne, le Haut-commissaire a conduit une concertation longue et approfondie avec les partenaires sociaux à partir d'avril 2018.

La première phase de concertation a pris la forme d'une série de réunions bilatérales avec les organisations représentatives au niveau national et interprofessionnel : trois organisations d'employeurs (MEDEF, CPME, U2P) et cinq organisations syndicales (CFDT, CGT, FO-CGT, CFTC, CFE-CGC), auxquelles se sont jointes l'UNSA et la FNSEA afin de bien tenir compte de l'ensemble des populations concernées par la mise en place du nouveau système de retraite.

Les six premiers mois de la concertation ont porté sur le bilan du système actuel et sur les grands principes du système universel. Six grandes thématiques ont ainsi été abordées :

- Les paramètres du système cible (assiettes et taux de cotisations, modalités de calculs des droits, ...)
- Les droits non contributifs ;
- Les droits familiaux ;
- Les conditions d'ouverture des droits ;
- Les modalités de transition d'un système à l'autre ;
- L'architecture et la gouvernance du nouveau système.

A l'issue de cette première phase de dialogue, Agnès Buzyn et Jean-Paul Delevoye ont tenu le 10 octobre 2018 une réunion multilatérale de bilan des premiers mois de travaux et présenté les premiers grands principes du nouveau système.

D'octobre 2018 à juin 2019, les réunions bilatérales se sont poursuivies sur les mêmes thématiques afin de les approfondir.

Sur la base de cette année de concertation, le Haut-commissaire à la réforme des retraites a élaboré un rapport de préconisations sur les paramètres du nouveau système, qu'il a présenté aux partenaires sociaux le 18 juillet 2019 (<https://www.reforme-retraite.gouv.fr/la-reforme/article/preconisations-pour-un-systeme-universel-de-retraite>).

Une seconde étape de la concertation a été initiée en septembre 2019 avec deux axes :

- La poursuite de la concertation avec les partenaires sociaux sur la base des propositions du rapport du Haut-commissaire jusqu'au 9 décembre 2019. Cette phase s'est conclue par une réunion multilatérale permettant de présenter les positions des organisations syndicales et patronales (https://www.reforme-retraite.gouv.fr/IMG/pdf/conclusions_de_la_concertation_pour_la_mise_en_place_d_un_systeme_universel_de_retraite.pdf)
- L'ouverture de concertation sectorielles avec les différentes professions (fonctionnaires, professions libérales, régimes spéciaux) et les ministres en charge de leur secteur. Plus de 150 réunions ont ainsi été tenues. Elles se poursuivent et continueront en 2020.

C. UN SYSTÈME UNIVERSEL SIMPLE ET COMMUN À L'ENSEMBLE DES ACTIFS

I. Un système de retraite commun à tous les actifs

Aujourd'hui, les différences de règles entre les 42 régimes nourrissent un fort sentiment d'inéquité chez les Français. Elles rendent aussi le calcul de la retraite de plus en plus complexe à mesure que les parcours professionnels se diversifient et que le nombre de personnes relevant de plusieurs régimes s'accroît. Enfin, elles peuvent freiner les mobilités professionnelles, lorsqu'on ignore si un changement de statut va conduire à accroître ou baisser les droits.

Les règles du système universel de retraite se substitueront aux règles applicables aux différents régimes de base et régimes complémentaires obligatoires actuels.

Il concernera tous les Français, quelle que soit leur activité professionnelle : salariés du privé ou du public, fonctionnaires, travailleurs indépendants et professions libérales, agriculteurs.

Le système universel de retraite s'appliquera également aux assurés régis par des régimes spéciaux de sécurité sociale. Ils seront désormais affiliés dans les mêmes conditions que tous les autres salariés et couverts à ce titre par le système universel.

Le système universel s'appliquera aussi aux parlementaires ainsi qu'aux membres du Conseil économique social et environnemental. Pour la retraite, ils relèveront des mêmes règles que les salariés, comme c'est déjà le cas pour les membres du Gouvernement et les élus locaux.

Les règles en matière de retraite seront désormais communes à l'ensemble des Français et ne seront plus liées à un statut professionnel.

Le nouveau système sera obligatoire, public et par répartition, c'est-à-dire que, comme dans le système actuel, les actifs d'aujourd'hui financeront par leurs cotisations les pensions des retraités d'aujourd'hui.

II. Une règle simple et unique : une seule retraite versée par individu, sur la base d'un compte personnel de carrière et d'une même unité de compte pour tous (en points)

1. UN EURO COTISÉ VAUT LES MÊMES DROITS

Aujourd'hui, dans le système actuel, 1 € cotisé n'ouvre pas du tout les mêmes droits selon les régimes ou selon le moment où il a été versé :

- Les régimes en annuités ont des règles de calcul différentes des régimes en points. Les droits à la retraite des fonctionnaires ne dépendent pas des montants cotisés, mais des durées cotisées et des traitements de fin de carrière. Des périodes d'activité avec des revenus inférieurs à 150 heures SMIC peuvent ne pas permettre de valider de trimestres ; certains trimestres accordés peuvent ne donner aucun droit selon les situations (une majoration de durée d'assurance pour enfant peut être inutile pour une personne qui a déjà le taux plein par son activité et ne comptera pas pour permettre un départ en carrières longues). Enfin pour les régimes qui sont actuellement déjà en points (la quasi-totalité des régimes complémentaires), le rendement du point peut varier du simple au double selon le régime (c'est-à-dire qu'un euro cotisé peut valoir du simple au double en termes de droits à la retraite).

- Pour la plupart des régimes, 1 euro cotisé n'ouvre pas les mêmes droits pour les périodes au début de sa carrière ou à la fin de sa carrière. En effet depuis le milieu des années 1990, les droits acquis ne sont revalorisés qu'en moyenne à l'inflation. Ce qui fait qu'au moment du départ à la retraite, de nombreux assurés voient leurs périodes d'activité de leur début de carrière « dévalorisées » de plus de 30% (dévalorisation dû à la différence entre l'évolution de l'inflation et du salaire moyen).

Dans le système universel, compte tenu d'un rendement unique pour l'ensemble des assurés, et de la revalorisation des points acquis selon les salaires moyens, **1 € cotisé ouvrira les mêmes droits quel que soit le statut de celui qui l'a cotisé et le moment où il a été versé.**

2. UNE ACQUISITION COMMUNE DE DROIT DANS UN COMPTE UNIQUE

Aujourd'hui, le système est très complexe et chaque Français doit se repérer entre les multiples régimes (en moyenne, un Français cotise dans plus de 3 régimes de retraites et un tiers des actifs a des droits dans plus de 4 régimes), et les différentes unités de compte (des trimestres, des points de valeurs différents selon chaque régime). Ainsi dans son relevé individuel de carrière, chaque assuré a autant de feuillets différents que de régimes auxquels il a été affilié.

Le système universel reposera sur un principe contributif et de solidarité : chaque période travaillée et cotisée accordera des droits à retraite sous forme de points. Il prendra aussi en compte, par des éléments de solidarité, les aléas de la carrière ou de la vie qui conduisent à des périodes d'interruption d'activité involontaires. Ces périodes donneront aussi des points de même valeur que ceux issus des périodes travaillées.

Dans le système universel de retraite, chaque assuré disposera d'une information actualisée, fiable et exhaustive de l'ensemble de ses droits. Chaque assuré aura accès à un espace personnel sécurisé, un compte unique personnel de retraite, créé dès le 1^{er} euro cotisé et alimenté par l'ensemble des points, quels que soient l'activité professionnelle exercée et le moment où il a été acquis. Les assurés n'auront plus comme aujourd'hui à additionner des retraites venant de plusieurs régimes de sécurité sociale et calculées selon des règles différentes et souvent très complexes.

Sur ce compte unique, les assurés pourront suivre l'acquisition de leurs points retraite et accéder à une information personnalisée selon leur situation professionnelle. L'information retraite sera accessible, en tout lieu et en toute heure, pour tous les assurés. Ce compte proposera également des outils qui permettront de simuler l'impact sur la carrière de changements de vie ou d'activité d'une part et d'estimer le montant de sa retraite selon l'âge de départ souhaité d'autre part.

3. DES MODALITÉS DE CALCUL SIMPLIFIÉES DE LA PENSION DE RETRAITE

Les Français pourront ainsi déterminer en connaissance de cause à quel moment et avec quel revenu ils souhaitent partir en retraite, alors qu'aujourd'hui le montant de leur retraite n'est souvent connu qu'au moment du départ.

En effet dans un système universel en point, le calcul de la pension de retraite est très simplifié pour la plupart des situations : il suffit de connaître le nombre de points acquis au moment de son départ à la retraite et de le multiplier par la valeur de service du point correspondant à l'année de son départ.

Ce montant pourra être augmenté le cas échéant des droits familiaux (majorations pour enfant) et du minimum de pension.

4. DES NOUVELLES POSSIBILITÉS EN TERMES D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SERVICE

Le système universel offrira de nouvelles possibilités en termes d'accompagnement et de services. La lisibilité et la simplification apportées par ce système devront permettre à chacun de connaître ses droits, d'anticiper l'impact de ses changements de vie ou de carrière sur sa retraite et de faire des choix éclairés tout au long de sa vie professionnelle.

La création de ce compte ouvrira de nouvelles possibilités : il intégrera un espace de stockage sécurisé et un dispositif de transmission de documents. Ce compte permettra de disposer en permanence de tous les éléments concernant l'assuré et de réaliser en ligne toutes les démarches utiles. Il permettra à l'usager de vérifier les droits acquis sur l'année, d'actualiser sa situation et de compléter son dossier au fil de l'eau. Il incitera les utilisateurs à compléter leur situation au fur et à mesure de leurs choix de vie ou de carrière pour que les simulations et les estimations soient les plus précises possibles.

Cet accompagnement tout au long de la carrière offrira aux usagers davantage d'autonomie pour anticiper leur retraite, et pour choisir librement la transition entre la fin de leur activité et leur retraite.

III. Un système valorisant l'activité et laissant plus de liberté à l'assuré

1. UN SYSTÈME VALORISANT L'ACTIVITÉ

La reconnaissance du travail est au cœur du système universel de retraite, tant par le fait que la retraite est le reflet des carrières professionnelles que par la garantie d'une retraite minimale donnée pour ceux qui ont fait une carrière complète.

Ainsi, le minimum de pension du régime général (MICO) sera revalorisé dès 2022 pour atteindre 1000€ net en 2022 pour une personne ayant fait toute sa carrière au SMIC, puis 85% du SMIC net en 2025. Cette mesure s'applique aussi aux travailleurs indépendants et aux agriculteurs.

Le nouveau système universel de retraite traitera de façon équitable les différents parcours professionnels. Ainsi, afin de ne plus privilégier certains types de carrières plutôt que d'autres, chaque rémunération fera l'objet de cotisations qui permettront d'acquérir des points, quelle que soit la rémunération, y compris lorsqu'elle est inférieure à celle exigée aujourd'hui pour valider un trimestre (150h SMIC). Ce sera donc plus protecteur pour les personnes qui connaissent des carrières heurtées ou courtes. Le nouveau système sera plus favorable que le système actuel pour les rémunérations les plus faibles et pour les femmes plus nombreuses dans ces situations.

Il permettra l'acquisition de points retraite dès les premiers stages rémunérés ou le premier emploi pour les jeunes et permettra aux retraités d'acquérir des points avec le cumul-emploi retraite.

Le nouveau système permettra d'éviter les droits « inutiles » du système actuel, il ne pénalisera plus les poly-actifs et rendra à chacun plus visible les droits acquis chaque année par son activité professionnelle.

Ceux qui font le choix de continuer à travailler verront leurs années supplémentaires de travail mieux prise en compte que dans les systèmes en annuités dans lesquels une fois la durée du taux plein acquise, chaque année supplémentaire travaillée n'apporte pas de nouveaux droits.

2. LES ASSURÉS POURRONT CHOISIR PLUS LIBREMENT LE MOMENT DE LEUR DÉPART EN RETRAITE

Le système universel offrira la possibilité à chacun de choisir plus librement la date de son départ en retraite en fonction des points qu'il aura accumulés, la notion de durée d'assurance s'effaçant derrière celle de points acquis et d'âge d'équilibre.

L'âge minimal de départ à la retraite à 62 ans sera maintenu. Cet âge légal ne bougera pas. C'est un principe de liberté qui laisse à chacun la possibilité de partir à la retraite à cet âge s'il le souhaite et si son parcours de vie le lui permet.

Les possibilités de partir plus tôt resteront ouvertes aux personnes ayant connu des carrières longues, pénibles ou qui ne sont plus aptes à travailler.

Un âge d'équilibre, évoluant par génération à hauteur des deux tiers des prévisions d'espérance de vie à la retraite, sera déterminé par la gouvernance du système universel : des décotes seront appliquées pour les départs intervenant avant cet âge ; des surcotes seront accordées en cas de départ à un âge postérieur.

L'âge d'équilibre à l'entrée en vigueur du système universel sera défini par la nouvelle gouvernance du système universel confiée aux partenaires sociaux.

Les Français pourront décider de partir avant cet âge d'équilibre, auquel cas leur pension subira un malus de 5 % par année. Ceux qui le souhaitent pourront travailler au-delà et ainsi bénéficier d'une majoration de leur retraite, de 5 % par année ;

Le nouveau système universel permettra donc d'offrir aux Français de choisir plus librement le moment de leur départ en retraite en fonction de leur parcours personnel et de leurs aspirations personnelles ou professionnelles. Il valorisera davantage le travail.

Ils pourront également choisir une transition longue entre le monde professionnel et la retraite et mieux organiser leur fin de carrière à travers :

- Les nouvelles dispositions favorisant le départ en retraite progressive, qui seront assouplies dès 2022, puis élargies et simplifiées dans le cadre du système universel ;
- Le cumul emploi – retraite, désormais producteur de droit, pour les retraités ayant atteint l'âge d'équilibre.

D. UN SYSTÈME UNIVERSEL SOLIDAIRE

I. Un système qui prend en compte les carrières heurtées

Les carrières dites « heurtées » rassemblent les parcours de vie n'ayant pas de trajectoires professionnelles linéaires et ascendantes pour différentes raisons : inactivité choisie ou subie, chômage répété, reconversion professionnelle. Plus souvent présents chez les femmes, ces profils de carrières sont aujourd'hui pénalisés par le système de retraite. Le système universel permettra de mieux les prendre en compte.

1. LA BAISSÉ DE L'ÂGE DE L'ANNULATION DE LA DÉCOTE VA PERMETTRE AUX CARRIÈRES HEURTÉES DE PARTIR À TAUX PLEIN PLUS TÔT

Les carrières heurtées rassemblent des assurés ayant connu des périodes d'inactivité prolongées.

Le système de retraite de base actuel permet d'obtenir une pension de retraite sans décote si l'une des deux conditions suivantes est remplie :

- L'assuré a validé une durée d'assurance requise (DAR), aujourd'hui fixée à 172 trimestres (soit 43 ans) s'il est né à compter de 1973 ;
- L'assuré liquide sa retraite à l'âge d'annulation de la décote (AAD), aujourd'hui fixé à 67 ans.

Par conséquent, les profils qui ne valident pas suffisamment de trimestres durant leur carrière sont contraints de liquider leur pension à 67 ans s'ils souhaitent bénéficier d'une pension à taux plein. 15 % des nouveaux retraités sont dans ce cas, et les femmes sont deux fois plus représentées que les hommes.

Le système universel, en instaurant un âge d'équilibre en deçà de 67 ans, permettra à l'ensemble de ces assurés de bénéficier d'une retraite à taux plein plus tôt. Ainsi, si l'âge du taux plein est fixé à 65 ans, ils pourront liquider leur pension de retraite à taux plein 2 années plus tôt que dans le système actuel. S'ils souhaitent poursuivre leur carrière professionnelle au même âge que dans le système actuel (67 ans), ils bénéficieront d'une majoration de 5% par année.

2. L'INDEXATION DE LA VALEUR DU POINT SUR LES SALAIRES PERMET DE PRENDRE EN COMPTE DE MANIÈRE ÉQUIVALENTE TOUTES LES PÉRIODES TRAVAILLÉES

Les salaires portés au compte des assurés sont aujourd'hui indexés sur l'inflation. Ce choix présente l'avantage de ne pas dévaloriser les droits acquis par rapport à l'évolution générale des prix et permet en outre d'octroyer un taux de remplacement à la liquidation plus élevé. Cependant cette indexation peut être facteur d'inéquité puisqu'elle ne traite pas de la même manière les assurés selon la trajectoire de leur carrière : elle conduit, en effet, à ne pas valoriser de la même façon les droits acquis en début, au milieu ou en fin de carrière. Notamment, dès lors que les droits acquis ne suivent pas l'évolution globale des salaires, cela conduit à sous-valoriser pour le calcul de la retraite les périodes d'activité du début de carrière.

Le système universel permettra de mettre fin à cette inéquité en valorisant les années de carrière de manière équivalente, car les points seront revalorisés par défaut en fonction des salaires. Ainsi, le montant de la pension de retraite serait désormais équivalent quelle que soit la trajectoire de carrière et les périodes où les meilleures années sont réalisées, tant que les revenus restent identiques.

3. LES POINTS DE SOLIDARITÉ ACCORDÉS AU TITRE DU CHÔMAGE INDEMNISÉ SERONT FAVORABLES AUX CARRIÈRES HEURTÉES

Les carrières heurtées rassemblent par ailleurs des assurés ayant connu des périodes répétées de chômage indemnisés.

Le système de retraite actuel ne valorise que partiellement ces périodes de chômage indemnisé. Ces périodes permettent aujourd'hui de :

- Valider des trimestres de cotisations (chaque période de chômage indemnisé de 50 jours permettant de valider un trimestre), et donc de ne pas reporter l'âge de liquidation si l'assuré souhaite partir à la retraite.
- Acquérir des points de retraite au régime complémentaire, sur la base du salaire journalier de référence et partiellement financé par l'assuré.

Ainsi, pour le régime de base, les allocations chômage, ne sont pas incluses dans le calcul du salaire annuel moyen des « 25 meilleures années », mais seulement pour la détermination de la durée validée. Cette non prise en compte est particulièrement défavorable aux assurés connaissant des périodes répétées de chômage au sein d'une même année (comme certains intermittents du spectacle), ou pour des assurés ayant eu une carrière fortement ascendante en milieu de carrière mais avec une période prolongée de chômage en fin de carrière, avec donc des allocations chômage élevées, mais non prises en compte dans le calcul du salaire annuel moyen (comme certains cadres).

Le système universel accordera, *via* une prise en charge par le fonds de solidarité universel, des points de retraite aux assurés bénéficiant d'une allocation chômage, calculée sur la base du montant de cette allocation. Les points accordés au titre de cette solidarité ouvriront les mêmes droits que les points acquis *via* des cotisations pendant des périodes d'activité. Ainsi, ces périodes seront traitées de manière équivalente et ne pourront être pénalisantes dans le calcul de la pension de retraite, comme c'est parfois le cas avec les règles actuelles. Elles faciliteront l'accès au minimum de pension garanti à 85% du SMIC.

4. UN MINIMUM DE PENSION À 85% DU SMIC SERA INSTAURÉ POUR TOUTES LES CARRIÈRES COMPLÈTES ET BÉNÉFICIERA AUX CARRIÈRES HEURTÉES.

Les carrières heurtées rassemblent enfin des assurés ayant globalement travaillé tout au long de leur vie, mais souvent avec des revenus limités, parfois en raison de temps partiels très prolongés.

Le régime actuel prévoit pour les assurés partant à temps plein (y compris à l'âge d'annulation de la décote) mais ayant une pension faible en raison de revenus limités, de bénéficier d'un complément de pension, le « minimum contributif ». Cela concerne environ 20 % des nouveaux retraités. Ce complément est aujourd'hui majoré d'environ 70 € par mois pour les assurés ayant leur taux plein mais ayant cotisé au moins 120 trimestres, soit 30 années.

Ainsi, aujourd'hui, en moyenne, un bénéficiaire de ce complément qui a cotisé toute sa vie à un niveau suffisant pour valider l'ensemble de ses trimestres (soit un temps partiel prolongé), aura une pension de l'ordre de 815 € nets par mois s'il a été salarié, de 730 € s'il a été commerçant, de 890 € s'il a été exploitant agricole. C'est moins que le minimum vieillesse, revalorisé à 900 € par mois en janvier 2020.

Ce montant sera par ailleurs moindre pour une personne partant à taux plein mais n'ayant pas cotisé les 120 trimestres demandés, puisqu'elle ne bénéficiera pas du minimum contributif majoré.

Dans le système universel, une personne ayant une carrière complète avec des revenus modestes aura une pension minimale garantie à 85% du SMIC net. Une carrière sera dite complète si l'assuré part à la retraite à taux plein et à acquis, chaque année, des points (cotisé par l'assuré ou au titre de la solidarité) sur la base d'un revenu équivalent à 600H SMIC, soit la référence aujourd'hui pour valider 4 trimestres par an.

Toute personne partant à la retraite au taux plein pourra toucher cette pension minimale, y compris les carrières heurtées qui ont connu une longue période d'inactivité où les temps partiels prolongés en dessous du SMIC. Ce minimum de pension sera par ailleurs revalorisé comme le SMIC, et non sur l'inflation comme aujourd'hui.

Ce minimum de retraite bénéficiera dans le futur système notamment aux exploitants agricoles (40 % d'entre eux verront leur pension sensiblement s'améliorer et leurs prélèvements légèrement diminuer), aux artisans et aux commerçants.

Enfin en transition et avant l'entrée en vigueur du système universel, le minimum de pension du régime général (MICO) sera revalorisé dès 2022 : une personne ayant fait toute sa carrière au SMIC percevra 1000 euros nets de retraite en 2022, puis 85 % du SMIC en 2025. Cette mesure s'applique aussi aux travailleurs indépendants et aux agriculteurs.

II. Un système qui compense l'impact des enfants sur la carrière des assurés

Si les inégalités entre femmes et hommes vont en diminuant compte tenu du taux d'activité croissant des femmes et de l'amélioration de leurs carrières, l'éducation des enfants a néanmoins des conséquences sur la carrière des femmes notamment parce qu'elles réduisent ou interrompent leur activité avec l'arrivée d'un enfant. L'Insee a ainsi estimé que les femmes subissaient une perte de salaire horaire de l'ordre de 5% par enfant alors qu'aucun écart n'est constaté pour les pères (Insee analyses n°48 – octobre 2019).

L'objectif de réduction des inégalités n'est pourtant pas atteint dans le système actuel :

- La majoration de pension pour les parents de trois enfants bénéficie principalement aux hommes qui reçoivent deux tiers des versements.
- 20% des majorations de durée d'assurance n'apportent aucune amélioration des pensions car les femmes ont acquis du fait de leur activité professionnelle une carrière complète. La proportion de ces majorations inutiles s'accroît au fil des générations avec l'élévation du taux d'emploi des femmes.

Dans le système universel, les droits familiaux doivent permettre de compenser, dès le 1^{er} enfant, les effets de l'arrivée et de l'éducation d'un enfant et pouvoir bénéficier intégralement aux femmes dès lors qu'elles sont les premières à subir des préjudices de carrière.

1. DES MAJORATIONS DE PENSIONS DÈS LE PREMIER ENFANT PLUS FAVORABLES AUX FEMMES

Les majorations de durée d'assurance et la majoration pour les parents de 3 enfants et plus du système actuel seront remplacées dans le système universel par un dispositif applicable dès le 1^{er} enfant. Chaque enfant donne lieu à l'attribution d'une majoration de 5 % des points acquis par les assurés au moment du départ en retraite. Pour les parents d'au moins 3 enfants, une majoration supplémentaire de 1% par parent sera ajoutée.

Avant les 4 ans de l'enfant, les parents pourront choisir celui à qui la majoration de 5% est attribuée ou décider d'un partage de la majoration entre eux. Si aucune option n'est effectuée par les parents, ces droits seront automatiquement attribués à la mère.

En reconnaissant les effets sur la carrière de l'arrivée dès le premier enfant, le système universel permettra ainsi de revaloriser les droits accordés aux foyers d'un ou deux enfants, peu avantagés dans le système actuel, tout en préservant la situation des familles nombreuses.

Le système à points doit également permettre de réduire les inégalités de retraite entre les femmes et les hommes. Il ouvre en effet aux femmes la possibilité de bénéficier de l'ensemble des droits familiaux du couple, notamment quand il a été fait le choix de favoriser la carrière professionnelle du conjoint. Dans un système à points, les droits familiaux produisent par ailleurs systématiquement des droits supplémentaires.

2. UNE COMPENSATION DES INTERRUPTIONS ET RÉDUCTION D'ACTIVITÉ LIÉES À L'ÉDUCATION DES ENFANTS.

Dans le système universel, les parents qui interrompent ou réduisent leur activité par un passage à temps partiel lors de l'arrivée d'un enfant pourront, comme aujourd'hui, acquérir des droits à retraite s'ils bénéficient de certaines prestations familiales (prestation partagée d'éducation de l'enfant, complément familial, prestation de base de la PAJE, complément familial).

Ces droits s'élèveront à 60 % du SMIC grâce à une contribution de la caisse nationale d'assurance familiale.

Ils pourront être attribués pendant les 3 premières années de l'enfant pour les familles d'un ou deux enfants et jusqu'aux 6 ans de l'enfant à partir du 3^{ème} enfant.

III. Un système qui permet des départs anticipés dans certaines situations

Des dérogations spécifiques à l'âge légal de 62 ans seront maintenues dans le système universel. Celui-ci doit en effet permettre d'harmoniser les droits entre régimes avec pour objectif que pour un même métier, les mêmes droits à retraite soient accordés.

Il doit ainsi garantir à ceux dont les conditions de travail ont pu entraîner des conséquences sur la santé soit parce qu'ils ont commencé à travailler très jeunes, soit parce qu'ils ont été exposés durablement à certains risques professionnels, qu'ils pourront partir à la retraite avant 62 ans.

1. LE MAINTIEN DES DÉPARTS ANTICIPÉS POUR CARRIÈRES LONGUES

Le dispositif de départ anticipé pour carrières longues sera pérennisé avec les mêmes critères qu'aujourd'hui :

- Il permettra aux assurés ayant commencé tôt leur activité (avant l'âge de 20 ans) et ayant effectué une carrière longue un départ en retraite dès 60 ans. Les critères pour le bénéfice de ce dispositif sont inchangés. Les règles de calcul de la durée pour les périodes postérieures à l'entrée en vigueur du système universel seront calées sur celles du minimum de retraite.
- Il permettra comme aujourd'hui à 25 % des assurés un départ anticipé dès 60 ans lorsqu'ils ont commencé à travailler avant 20 ans, quel que soit le statut professionnel (salarié, indépendants, fonctionnaires).

Le dispositif de carrières longues spécifiquement applicable aux travailleurs handicapés est amélioré :

- L'âge de départ en retraite anticipée sera fixé entre 55 et 59 ans en fonction de la durée d'activité accomplie en situation de handicap, sur la base d'un taux d'incapacité de 50 %.
- Les conditions d'accès au dispositif sont simplifiées, puisqu'il sera uniquement tenu compte de la seule durée cotisée en situation de handicap, et non plus d'une double condition de durée cotisée et de durée validée.

Enfin, afin de compenser les incidences du handicap sur l'activité des assurés concernés, des points supplémentaires sont attribués lors du départ en retraite, sous la forme d'une majoration proportionnelle aux points acquis en situation de handicap.

2. DES DROITS SUPPLÉMENTAIRES AU TITRE DE LA PÉNIBILITÉ

Les conditions de reconnaissance et de prise en compte de la pénibilité dans les départs à la retraite varient aujourd'hui fortement selon les régimes de retraites. La mise en place du système universel et l'objectif d'équité qui est poursuivi impliquent que l'ensemble des dispositifs visant à tenir compte de la pénibilité soient harmonisés : pour un même métier, qu'il soit exercé dans le secteur public ou dans le secteur privé, les mêmes droits doivent être accordés.

Les salariés du secteur privé bénéficient aujourd'hui d'un compte professionnel de prévention (C2P) qui permet de mesurer leur exposition à un risque professionnel pouvant laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé. Sont ainsi pris en compte le travail de nuit, le travail en équipes successives alternantes, le travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste à une fréquence élevée, les activités en milieu hyperbare, le travail dans des températures extrêmes et le travail dans le bruit.

Dans le système universel, des droits supplémentaires pour toutes les personnes exerçant des métiers pénibles :

- Le compte professionnel de prévention (C2P) sera ouvert aux fonctionnaires et aux salariés des régimes spéciaux. Ce sont 200 000 personnes supplémentaires qui pourront bénéficier de points dans le C2P.
- Les seuils relatifs au travail de nuit seront abaissés. Ils seront fixés à 110 nuits par an au lieu de 120 nuits pour le travail de nuit et à 30 nuits par an au lieu de 50 pour le travail en équipes alternantes successives. Ces nouveaux seuils seront applicables à tous y compris les salariés du secteur privé qui pourront ainsi acquérir des droits supplémentaires.
- Davantage de points seront accordés pour tous ceux qui exercent longtemps des métiers pénibles avec la suppression de la limite à l'acquisition de points pour faire du temps partiel ou de la formation :
 - a) + 60 % des droits pour des salariés faisant toute leur carrière avec une exposition à un critère,
 - b) +320 % de droits pour les carrières complètes de salariés exposés à plusieurs critères. Ce sont 1,8 million de salariés et fonctionnaires qui pourront ainsi bénéficier de points sur leur compte.

Les concertations conduites par la ministre du travail et le secrétaire d'État chargé de la fonction publique, qui se poursuivront au-delà de la date de dépôt de ce projet de loi, permettront également de mieux prendre en compte la pénibilité avec la mise en place de politiques renforcées de prévention à l'exposition aux risques professionnels ayant des conséquences sur la santé.

3. LA RETRAITE POUR INCAPACITÉ PERMANENTE OUVERTE AUX FONCTIONNAIRES ET AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

La retraite pour incapacité permanente, qui ne concerne aujourd'hui que les régimes des salariés du privé et les régimes agricoles (salariés et non-salariés), sera ouverte aux fonctionnaires et salariés des régimes spéciaux.

Elle permettra aux assurés de partir à la retraite dès 60 ans sans décote selon certaines conditions. Elle concernera les personnes souffrant :

- D'une incapacité d'au moins 10 % avec 17 ans d'exposition, du fait d'une lésion liée à un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ;
- D'une incapacité d'au moins 20%.

4. DES DÉPARTS ANTICIPÉS POUR LES FONCTIONS DANGEREUSES EXERCÉES DANS LE CADRE DE MISSIONS RÉGALIENNES

Le système universel maintiendra certaines spécificités à l'image des fonctionnaires qui exercent des missions régaliennes de maintien de l'ordre et de la sécurité publique et de contrôle. Ces fonctionnaires bénéficient d'ores et déjà d'âges d'ouverture des droits inférieurs à 62 ans. Pour l'exercice de ces missions qui se caractérisent par leur dangerosité et par des contraintes importantes,

l'État doit en effet disposer de fonctionnaires en pleine possession de leurs capacités physiques et par conséquent d'effectifs relativement jeunes.

Pour les fonctionnaires ayant des missions régaliennes, et sous réserve d'avoir effectivement occupé pendant au moins 27 années des fonctions dangereuses et/ou opérationnelles, les droits à un départ anticipé seront ouverts comme c'est le cas aujourd'hui :

- Les policiers, les personnels de l'administration pénitentiaire et les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne pourront ainsi partir à compter de 52 ans à la retraite.
- Les sapeurs-pompiers professionnels, les douaniers et les policiers municipaux pourront quant à eux partir à compter de 57 ans.

Un âge d'équilibre tenant compte des spécificités d'exercice de ces métiers sera fixé par le conseil d'administration de la caisse nationale de la retraite universelle

Les retraites des militaires ont aujourd'hui des règles très spécifiques qui ouvrent des droits à un départ précoce à la retraite, permettant ainsi un renouvellement permanent des effectifs. Ces retraites précoces garantissent également la reconversion professionnelle des militaires avec une absence de restrictions au cumul d'une activité professionnelle et d'une pension militaire. Le système universel propose de maintenir ces particularités.

- Pour les militaires du rang et les sous-officiers, le droit à un départ à la retraite continuera d'être ouvert à compter de 17 années de services. Il permettra une liquidation immédiate de la pension. Le mécanisme de décote actuel sera maintenu pour les départs intervenant avant d'avoir atteint 19,5 années de service.
- Pour les officiers, le droit à une retraite immédiate sera maintenu à 27 ans de services
- Pour tous les officiers dont la limite d'âge est inférieure à 57 ans, une décote sera appliquée pour tous les départs intervenant avant 29,5 années de services. Pour tous ceux dont la limite d'âge est comprise entre 57 et 62 ans, l'âge d'équilibre sera minoré de 8 ans.
- Pour les militaires dont la limite d'âge est supérieure à 62 ans, les règles de droit commun s'appliqueront en matière d'âge d'équilibre.

Pour les fonctionnaires exerçant des missions régaliennes ainsi que pour les militaires, une surcotisation patronale sera créée afin de permettre un départ anticipé dans des conditions satisfaisantes. Elle se substituera au mécanisme actuel de la bonification du cinquième qui permet l'acquisition d'une année de service toutes les cinq années passées en catégorie active ou comme militaire.

L'engagement des militaires les conduit à accomplir, au nom de la Nation, des missions particulières durant lesquelles leur vie peut être mise en danger. A ce titre, ils bénéficieront de l'attribution de points dans le cadre des opérations de guerre et opérations extérieures qu'ils sont appelés à effectuer ainsi qu'au titre de leurs services aériens et sous-marins.

5. L'EXTINCTION PROGRESSIVE DES DÉPARTS ANTICIPÉS DES RÉGIMES SPÉCIAUX ET DE LA FONCTION PUBLIQUE.

Certains métiers peuvent être exercés avec différents statuts professionnels : salarié, fonctionnaire, salarié relevant d'un régime spécial. Bien que ces métiers soient identiques, ils ne donnent pas toujours les mêmes droits en termes d'âge d'ouverture des droits à une retraite. Le principe d'universalité induit la mise en extinction progressive des avantages spécifiques des régimes spéciaux dès lors que leurs conditions d'exercice ne justifient pas un traitement différent de celui réservé aux autres salariés.

Afin de garantir la situation des fonctionnaires et salariés des régimes spéciaux après plusieurs années passées dans des emplois ouvrant droit à ces départs anticipés, des dispositions transitoires seront mises en place. Elles sont en cours de concertation dans chacun des régimes spéciaux ainsi que dans la fonction publique et seront fixées par voie d'ordonnance.

Ces dispositions transitoires devront cependant tenir compte des années d'ores et déjà acquises dans ces catégories d'emplois et devront permettre le maintien de droit à un départ anticipé proportionné.

IV. Un système qui protège les assurés contre le risque veuvage

La mise en place du système universel permet de créer un nouveau dispositif pour l'attribution des pensions de réversion qui met fin aux inégalités actuelles entre les régimes. Aujourd'hui, les dispositifs varient en effet fortement entre régimes avec des taux de réversion différents (50%, 54%, 60%), la présence dans certains d'entre eux de conditions de ressources, de conditions d'âge ou encore de conditions de non-remariage.

Le mécanisme unique créé dans le système universel s'appuie sur une logique différente de celle des systèmes actuels. Il garantit un niveau de vie constant pour la veuve ou le veuf en lui permettant de conserver 70 % des droits à retraite dont bénéficie le couple.

Aucune condition de ressources ne sera donc imposée. Le montant de la réversion sera calculé par la différence entre le montant que représentent 70 % des droits du couple et la retraite personnelle de la veuve ou du veuf. La personne devenue veuve conserve ainsi le même niveau de vie qu'avant le décès de son conjoint. La perte des ressources liée au décès et la perte des économies générées par la vie en couple sont ainsi compensées par la pension de réversion.

Le droit à une pension de réversion sera ouvert à compter de 55 ans et sera réservé, comme aujourd'hui, aux couples mariés, car ce droit est directement lié au principe de solidarité entre époux. Ils doivent être mariés depuis au moins deux ans pour pouvoir en bénéficier.

Une ordonnance permettra de garantir les droits des conjoints divorcés afin de prendre en compte l'incidence de la communauté de vie des époux sur leurs droits à retraite

Pour garantir la situation des couples d'ores et déjà à la retraite, les droits à réversion pour toute personne devenant veuve d'une personne partie à la retraite avec les règles du système actuel (donc jusqu'en 2037) seront inchangés. Les pensions de réversion de ces retraités seront calculées selon les règles applicables aujourd'hui, quel que soit le moment où interviendra le décès.

Encadré : illustration sur cas-types

Gérard, ancien salarié, perçoit une pension de 1700 € par mois, Monique une pension de 800 € par mois.

Dans le système actuel, Monique aurait dû demander deux pensions de réversion et perçu une pension de réversion de 475 € du régime général des salariés soit 54 % de la pension de 950€ de Gérard dans ce régime et une pension de réversion de l'Agirc-Arrco de 450 €, soit 60 % de la pension de Gérard dans ce régime. Les deux pensions de réversion auraient représenté 925€.

Dans le système universel, au décès de Gérard, Monique se verra garantir 70% de la somme des deux pensions qui assuraient le niveau de vie du couple, soit 70 % de 2500 € = 1750 €. Elle aura donc une pension de réversion de 950 € (garantie de 1750 € moins sa pension propre de 800 €).

Samuel, ancien salarié, perçoit une pension de 2400 € par mois, Myriam une pension de 1200 € par mois.

Dans le système actuel, Myriam aurait dû demander deux pensions de réversion et n'aurait pas perçu de pension du régime général des salariés soit 54 % de la pension de Samuel dans ce régime car ses revenus sont au-dessus du plafond de ressources qui permet d'en bénéficier. Elle bénéficie en revanche d'une pension de réversion de l'Agirc-Arrco de 720 €, soit 60 % de la pension de Gérard dans ce régime.

Dans le système universel, au décès de Samuel, Myriam se verra garantir 70% de la somme des deux pensions qui assuraient le niveau de vie du couple, soit 70 % de 3600 € = 2520 €. Elle aura donc une pension de réversion de 1320 € (garantie de 2520 € moins sa pension propre de 1200 €).

V. Un système qui favorise l'égalité entre les femmes et les hommes

Le système universel devrait conduire à réduire les écarts de pensions entre les femmes et les hommes avec l'amélioration des droits des femmes au travers de plusieurs mécanismes :

- Le versement d'une majoration de pension dès le 1^{er} enfant : ce sont ainsi 8 millions de femmes qui bénéficieront d'une majoration de pension alors que seules 3 millions en bénéficient aujourd'hui avec la majoration pour les parents de trois enfants ;
- La possibilité de verser la totalité des droits familiaux aux femmes qui subissent dans la quasi majorité des cas le plus les conséquences en termes de carrière et de rémunération de l'éducation des enfants ;
- La revalorisation du minimum de pension porté à 85 % du SMIC net : cette mesure permet de mieux prendre en compte toutes les périodes travaillées et qui ne donnent pas forcément lieu à l'attribution d'un trimestre dans le système actuel. Le passage à un système en points est plus favorable aux carrières heurtées ou durablement à temps partiel, comme c'est souvent le cas pour les femmes. Il conduit ainsi à une amélioration des plus petites pensions. 70 % des bénéficiaires du minimum contributif étant aujourd'hui des femmes : la revalorisation du minimum leur bénéficiera au premier chef ;
- Enfin, le passage d'un système, où l'annulation de la décote est liée à la durée d'assurance, à un système reposant sur un âge d'équilibre collectif, permet aux femmes dont les carrières sont incomplètes, de prendre leur retraite plus tôt. En effet, elles ne seront plus contraintes d'attendre leur 67^{ème} anniversaire pour partir à la retraite alors que 20 % d'entre elles sont aujourd'hui obligées de reporter leur départ à la retraite jusqu'à cet âge afin de ne pas subir de décote sur leur retraite.

Alors que l'écart de pension est aujourd'hui en moyenne de 42 % entre les femmes et les hommes, soit un niveau supérieur aux écarts de salaire qui sont de 20 %, le système universel de retraite permettra de rééquilibrer les retraites des femmes et réduira cet écart (cf. partie 3).

E. UN FINANCEMENT CLARIFIÉ, UN PILOTAGE EFFICACE ET UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE

I. Un financement transparent et équitable

1. UNE TRAÇABILITÉ DES FLUX ET DES SOURCES DE FINANCEMENT

Le système universel permettra de simplifier considérablement la traçabilité des flux et les sources de financement du système de retraite :

- Les cotisations sociales, acquittées par les salariés, employeurs et l'État, financeront les points acquis par les assurés ainsi que les droits de réversion ;
- Des recettes fiscales et ressources d'autres branches financeront la solidarité du système de retraite.

La simplification de ces flux permettra aussi de faciliter la gouvernance du système de retraite : en distinguant les dimensions imputables aux cotisations sociales (acquittées par les salariés et les employeurs) des recettes fiscales (acquittées par l'ensemble des Français), les rôles des partenaires sociaux et du Parlement sont mieux identifiés.

1.1. Une clarification des droits acquis au titre des cotisations versées par les travailleurs et les employeurs.

Dans le système universel, l'ensemble des cotisations seront versées dans une caisse unique de retraite et les droits pourront être suivis par les assurés au sein de leur compte unique de retraite. Le calcul des droits acquis sera plus lisible, en raison de la mécanique du calcul en points, plutôt qu'en annuités.

La mise en place du système universel permettra aussi d'identifier les dispositifs de réduction de taux de cotisations retraite applicables à certaines populations et leurs employeurs.

Elles concernent principalement les catégories d'assurés suivants :

- les artistes du spectacle, qui bénéficient d'une réduction de taux de 30 % des cotisations ;
- les journalistes qui bénéficient d'une réduction de taux de 20 % des cotisations.

Si le maintien transitoire de ces avantages s'explique par des objectifs de soutien à ces secteurs économiques et dépasse ainsi largement la question de la retraite, le système universel va permettre d'identifier ces avantages dans le budget de l'État, alors qu'ils sont aujourd'hui souvent diffus au sein du système de retraite. Les artistes auteurs, qui sont affiliés en base au régime général mais ne sont redevables que de la part salariale, en l'absence d'employeur au titre de leurs activités bénéficieront d'une prise en charge de points qui se fera donc à hauteur de l'équivalent de la part patronale, dans la limite d'une fois le plafond de la sécurité sociale

Ce principe d'identification dans le budget de l'État s'appliquera par ailleurs aux employeurs publics dont les cotisations patronales recouvrent aujourd'hui à la fois le financement des droits contributifs, les droits spécifiques des fonctionnaires (catégories actives par exemple) mais également les dispositifs de solidarité et les déficits démographiques.

1.2. Une clarification des droits acquis au titre des droits au titre de la solidarité nationale

La clarification financière apportée par le système universel devra permettre d'identifier, au sein des dépenses de la branche retraite de la sécurité sociale, la part des dépenses de solidarité en matière de retraite ainsi que les recettes qui y seront affectées.

Cette clarification sera permise par la création d'un Fonds de solidarité vieillesse universel (FSVu), s'appliquant à l'ensemble des assurés. Le FSVu prendra ainsi en charge :

- L'attribution de points au titre des périodes d'interruptions d'activité subies (chômage, maladie, invalidité, etc.),
- Les *minima* de pension,
- Les dispositifs de départs anticipés de droit commun (carrières longues, compte professionnel de prévention, etc.),
- Les droits familiaux par l'intermédiaire d'un transfert de la branche famille.

Contrairement à ces dépenses qui bénéficient à tous les assurés, le financement des dispositifs spécifiques de départs anticipés en particulier dans la fonction publique ne sera pas mutualisé. Le FSVu ne financera donc pas ces départs spécifiques, même transitoires.

Compte tenu de la dimension universelle des dépenses de solidarité financées par le FSVu, il apparaît pertinent de mettre en cohérence la nature solidaire de ces dépenses et la nature des recettes qui lui seront affectées. En conséquence, le FSVu sera exclusivement financé par des recettes fiscales ainsi que des transferts provenant d'autres branches ou organismes finançant spécifiquement certains dispositifs.

2. UN EFFORT CONTRIBUTIF HARMONISÉ ET UNE SOLIDARITÉ INTERPROFESSIONNELLE GÉNÉRALISÉE.

2.1. Un effort contributif harmonisé

Dans le système universel, les salariés du privé, des régimes spéciaux et les fonctionnaires auront à terme (10 à 20 ans après l'entrée en vigueur du système universel) des cotisations identiques, afin de garantir que chacun ait une pension équivalente à revenu équivalent.

- Ils cotiseront tous sur l'intégralité de leur salaire, c'est-à-dire aussi sur leurs primes pour les fonctionnaires et salariés des régimes spéciaux concernés.
- Ils cotiseront tous avec le même taux : 28,12 % jusqu'à 3 plafond de la sécurité sociale, puis 2,81 % au-delà.
- Ils participeront tous à la solidarité nationale : une part de la cotisation vieillesse s'appliquera à l'intégralité des revenus, y compris au-delà de 3 PASS à un taux de 2,81 %. Cette part de cotisation ne donnera pas lieu à l'acquisition de point mais participera au financement mutualisé des dépenses du système de retraite.

Ils cotiseront tous avec la même répartition entre cotisations patronales (60 %) et salariales (40 %), sur le modèle de ce qui est en vigueur dans le secteur privé actuellement.

Tableau 5 - Taux de cotisation de l'ensemble des salariés et des fonctionnaires dans le système universel (hors transition)

Tranche de rémunérations	Part salariale	Part patronale	Total
Entre 0 et 3 PASS	11,25 %	16,87 %	28,12 %
Au-delà de 3 PASS	1,12 %	1,69 %	2,81 %

Rappel : en 2020, 1 PASS annuel représente environ 41 136 € bruts.

Pour éviter une hausse de leurs charges qui fragiliserait leur équilibre économique, des aménagements sont prévus pour les indépendants et les professions libérales :

- Leur taux de cotisation sera identique aux salariés jusqu'à un plafond de la sécurité sociale, puis de 12,94 % entre 1 et 3 plafond, et non 28,12 % comme les autres.
- L'assiette de l'ensemble des cotisations sociales sera modifiée dès 2022, pour mieux assurer l'équité avec les salariés. A prélèvement social inchangé, cela se traduira par une baisse du montant de CSG à payer et une hausse des cotisations retraites – et donc davantage de points retraite et de droits à pension.

Ils participeront toutefois au financement mutualisé des dépenses du système de retraite de la même manière que les autres populations, avec le même taux de 2,81 %.

Tableau 6 - Taux de cotisation applications à l'ensemble des indépendants dans le système universel (hors transition)

Tranche de rémunérations	Composante plafonnée du taux de cotisation	Composante déplafonnée du taux de cotisation	Total
Entre 0 et 1 PASS	25,31%	2,81%	28,12%
Entre 1 et 3 PASS	10,13%	2,81%	12,94%
Au-delà de 3 PASS	/	2,81%	2,81%

2.2. Une solidarité interprofessionnelle généralisée

Le système actuel, construit autour de 42 régimes organisés par professions, répond à des logiques professionnelles. Chaque régime vise son propre équilibre et des objectifs internes à la profession. Par conséquent, ces régimes sont :

- Davantage dépendants des transformations économiques, une mutation de la profession pouvant fragiliser l'ensemble du système. En particulier, les évolutions démographiques au sein des professions peuvent rapidement bouleverser les équilibres.

- Orientés vers un objectif d'intérêt professionnel, et non pas d'intérêt général.

Ce sont ces fragilités qui ont notamment conduit à la création de mécanismes de compensations entre les régimes, afin d'instaurer une forme de solidarité nationale entre ces régimes. L'objectif principal est de s'assurer que les régimes les plus dynamiques viennent financer les régimes en déclin pour compenser les paramètres qu'ils ne maîtrisent pas, à savoir les écarts démographiques et les écarts de capacités contributives, comme le prévoit l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale. Cette solidarité reste toutefois partielle et extrêmement complexe à mettre en place, car cela suppose d'isoler les effets des paramètres non choisis (démographie et revenus) des paramètres choisis par les régimes (condition et âge de liquidation, taux de cotisation, etc.)

Le système universel viendra simplifier et renforcer cette solidarité interprofessionnelle : tous les régimes auront des règles identiques et cotiseront au sein d'une même entité. La mécanique complexe des compensations par régime disparaîtra ainsi par construction et plus aucune profession n'aura à craindre pour la pérennité de son propre régime de retraite en cas d'évolution économique et démographique défavorable.

Cette solidarité interprofessionnelle n'empêchera pas la pérennité d'actions sociales destinées exclusivement aux membres d'une profession. En particulier, les réserves accumulées par les régimes, dès lors qu'elles ne sont pas nécessaires pour faire face aux engagements déjà pris, pourront être mobilisés par la profession pour financer des actions supplémentaires.

II. Des mécanismes de pilotage assurant l'équilibre financier du système à long terme et qui permettra de restaurer la confiance des Français.

Le système universel, par son fonctionnement intégré et ses caractéristiques devra permettre de garantir la solidité du système sans imposer des réformes structurelles fréquentes.

1. LE CŒUR DU SYSTÈME CONTIENT DES PARAMÈTRES PERMETTANT DE GARANTIR LA PÉRENNITÉ FINANCIÈRE DU SYSTÈME.

1.1. Le système sera davantage résilient aux fluctuations de la croissance économique.

Dans le système actuel, la coexistence de plusieurs régimes, organisés par des logiques professionnelles, implique des fragilités en cas d'évolution de la dynamique économique et démographique au sein d'un régime. Ainsi, un bouleversement économique d'une activité peut menacer la pérennité d'un régime. Le régime universel, qui rend l'ensemble des professions solidaires par construction, ne sera pas soumis à ces aléas et sera ainsi plus robuste.

D'un point de vue plus macroéconomique, les évolutions de l'équilibre du système de retraite seront, dans le système universel, plus prévisibles que dans le système actuel et pourront ainsi être mieux anticipées. Le système universel, en indexant par défaut la valeur du point sur l'évolution des salaires, permettra de réaligner les dynamiques de recettes et de dépenses sur le même facteur sous-jacent (la croissance économique) et donc de mieux anticiper les évolutions de l'équilibre financier.

1.2. Les recettes et les dépenses du nouveau système seront équivalentes à celles d'aujourd'hui

Comme aujourd'hui, le financement de notre système de retraite reposera en majorité sur les cotisations sociales (environ 75 %) et sur l'impôt (environ 25 %), cette seconde dimension venant financer les dispositifs de solidarité du système de retraite.

Le taux de cotisations sociales du système universel (28,12 %) sera équivalent à celui applicable d'aujourd'hui jusqu'à 3 plafonds de la sécurité sociale pour un salarié dont la rémunération est supérieure au plafond de la sécurité sociale. Elle concernera 96 % des revenus salariaux.

Le financement de la solidarité par l'État, voté chaque année par le Parlement *via* l'attribution de recettes fiscales, restera de même globalement stable.

De manière équivalente, les dépenses du nouveau système de retraites ont été calibrées pour rester équivalentes, pour leur montant global, aux dépenses du système actuel.

1.3. Des leviers pour assurer la pérennité du système

Par construction, l'unification des 42 régimes de retraites, en appliquant des règles communes à chacun des salariés, permet d'adapter plus simplement les recettes et les dépenses aux évolutions de l'économie et de la démographie. La gouvernance disposera donc des différents leviers pour assurer l'équilibre du système :

- La durée travaillée. La mise en place d'un âge d'équilibre constituant une référence collective facilite l'adéquation de la durée travaillée avec l'espérance de vie passée à la retraite. En l'absence de décision des partenaires sociaux, la prise en compte de l'évolution de l'espérance de vie se traduira par un avancement moyen de l'âge de référence de façon à ce que les gains d'espérance de vie soient partagés à 2/3 en durée de vie active et à 1/3 en durée de vie en retraite.
- Les taux de cotisations. L'application d'une assiette et d'un taux de cotisations communs à l'ensemble des actifs facilite les ajustements en matière de recettes et permettra de faire évoluer, à la hausse ou à la baisse, le coût du travail de manière équivalente à l'ensemble des professions, sans introduire de distorsions.
- Les droits accumulés. Les partenaires sociaux, s'ils ne pourront pas faire évoluer à la baisse la valeur du point, pourront toutefois, s'ils le souhaitent, revoir les règles d'indexation par défaut sur les salaires (pour le point) selon les marges et besoins financiers.
- Les pensions liquidées. Les partenaires sociaux, s'ils ne pourront pas faire évoluer à la baisse le niveau des pensions, pourront toutefois, s'ils le souhaitent, revoir la règle d'indexation par défaut sur l'inflation, selon les marges et besoins financiers.

1.4. La mise en place d'un fonds de réserves universel de retraite pour faire face aux aléas économiques et démographiques

Afin de ne pas ajuster de manière brutale et régulière les paramètres du système universel et d'anticiper d'éventuelles baisses de recettes en cas de choc démographique, un Fond de réserve universel sera créé. Il pourra :

- Etre mobilisé afin que les produits financiers qu'il dégage soient utilisés pour lisser les chocs démographiques ;

- Constituer des réserves pour absorber un choc démographique ;
- Participer au financement de l'économie française et aux investissements responsables, les réserves accumulées et destinées à être décaissées à long terme pouvant être placées.

Ce Fond sera initialement doté des ressources existantes, en particulier dans le Fond de réserve des retraites, qui dispose aujourd'hui d'environ 35 milliards d'euros d'actifs. Il n'a néanmoins pas vocation à absorber les réserves des régimes existants, celles-ci étant destinées à être utilisées pour la profession qui les a accumulées au bénéfice de leurs assurés. Une voie d'utilisation de ces réserves sera d'accompagner la transition pour les générations concernées par la mise en place du système universel par exemple en :

- finançant des droits supplémentaires dans le système universel à leurs affiliés, anciens affiliés, ayant droit ou retraités. Ces droits pourront notamment être versés au moment de leur conversion et de la reprise des engagements passés par le système universel ;
- prenant en charge une partie des cotisations afin de soutenir l'acquisition de points pour les cotisants et de faciliter la convergence des anciens régimes vers le système universel. Cela se traduirait concrètement par la possibilité d'une prise en charge, par ces réserves, d'une partie des cotisations de retraite *via* un taux d'appel inférieur à 1 ;
- abondant des étages de retraite supplémentaire, en dehors du système universel ;
- finançant subsidiairement la création, le développement ou la gestion d'œuvres sociales à destination des populations concernées.

2. UNE RÈGLE D'OR EN MATIÈRE DE GESTION FINANCIÈRE

Le système universel de retraite ne devra pas conduire à l'accumulation de déficits qui aboutissent à reporter sans cesse le fardeau sur les générations futures. C'est un enjeu majeur de cohésion sociale et intergénérationnelle. En conséquence, une règle d'or d'équilibre sera instaurée dans la loi pour garantir la pérennité de la trajectoire financière du système de retraite à long terme.

Cette règle d'or précisera que l'équilibre financier ne devra pas être vérifié chaque année, le système de retraite devant continuer de jouer un rôle de stabilisateur automatique en cas de choc conjoncturel. Toutefois, la trajectoire financière devra être respectée sur un cycle économique de moyen terme. La règle d'or prévoira donc de garantir un solde cumulé positif ou nul par période de 5 années.

- En cas d'écart à la trajectoire financière pluriannuelle, elle sera tenue de prendre les mesures permettant de garantir le respect de cette règle d'or sur la période de 5 ans prévue, ou à défaut, sur une période glissante de 5 ans. Dans ce dernier cas, le déficit restant à la fin de la période quinquennale sera repris pour apurement par la trajectoire pluriannuelle suivante.
- En cas de surplus, la gouvernance aura la faculté de reporter l'excédent pour les années suivantes.

Enfin, les règles d'utilisation des réserves financières accumulées par le fond de réserves universel des retraites seront précisées, afin de s'assurer de la bonne gestion de ces actifs.

III. Une organisation simplifiée

Le nouveau système universel regroupera les 42 régimes de retraite existants dont les gouvernances présentent aujourd'hui une grande diversité.

Une caisse nationale de retraite universelle, établissement public à caractère administratif, sera créée.

Son conseil d'administration sera constitué de manière paritaire de représentants des employeurs et des salariées des secteurs privé et public ainsi que de représentants des travailleurs indépendants. Il assurera la mission de pilotage du système universel et notamment de définition des paramètres du système pour en assurer l'équilibre financier.

La caisse nationale assurera les missions de tête d'un réseau territorialisé unifié. A titre de préfiguration, elle aura pour mission d'élaborer et de piloter le schéma de transformation du système de retraite. Elle sera créée avant la fin de l'année 2020. Ce schéma définira les opérations de réorganisations opérationnelles et de transfert de personnel des organismes participant à la gestion du système universel.

Cette nouvelle organisation permettra de renforcer le maillage territorial de l'accueil retraite pour préserver la proximité avec les assurés en particulier les plus fragiles pour lesquels une action sociale retraite sera proposée pour les accompagner notamment dans le cadre de la politique du bien vieillir et de la préservation de l'autonomie.

La caisse nationale exercera également une mission de veille vis-à-vis des régimes concernant les décisions qu'ils prendront en matière de gestion et de pilotage qui pourraient fragiliser la mise en place du système universel et une mission de suivi de la bonne réalisation du schéma de transformation.

Un comité de surveillance, institué auprès du ministre chargé de la sécurité sociale, sera chargé du suivi de la préparation et de la mise en œuvre du schéma de transformation sur lequel il sera amené à rendre son avis.

F. LA CONFIANCE DES ASSURÉS DANS NOTRE SYSTÈME SERA RENFORCÉE PAR LES ENGAGEMENTS FORTS À LEUR ÉGARD

I. Les étudiants et jeunes actifs

Le système de retraite universel permettra également de mieux appréhender des réalités croissantes ou émergentes du monde du travail. Les difficultés de nombreux jeunes à entrer sur le marché du travail et à accéder à un emploi stable justifient de mieux prendre en compte certaines formes d'emploi.

Ainsi, afin de valoriser le début de carrière des jeunes actifs et d'assurer la solidarité du système universel de retraite envers les jeunes générations, le système universel prévoit une garantie minimale de points au titre de certaines périodes marquant l'entrée dans la vie active, et notamment les périodes d'apprentissage et de service civique.

Ils bénéficieront par ailleurs d'un système de rachat de point à tarif réduit au titre des années d'études supérieures et pourront également racheter des points de retraite au titre des périodes de stages ayant donné lieu à gratification.

II. Engagements de service

La mise en place du système universel de retraite permettra une simplification des procédures de gestion des retraites que ce soit en termes d'acquisition de droits, de liquidation des droits au moment de la retraite ou de paiement des pensions des retraités.

En outre, la conclusion d'une convention d'objectifs et de gestion entre la caisse nationale de retraite universel et l'État permettra d'assigner au système universel des engagements de service ambitieux en matière d'information, de conseil, de gestion de la carrière et de liquidation des pensions.

III. Droit à l'information

Le nouveau système sera plus lisible et transparent pour les assurés qui bénéficieront d'un compte personnel de carrière.

Ils pourront savoir à tout moment le nombre de points dont ils disposent en consultant leur compte unique de retraite qui leur permettra donc de savoir où ils en sont du montant de leurs droits à retraite future dans le système universel.

Ils n'auront plus comme aujourd'hui à additionner des retraites venant de plusieurs régimes de sécurité sociale et calculées selon des règles différentes et souvent très complexes.

Ils pourront donc déterminer en connaissance de cause à quel moment et avec quel revenu ils souhaitent partir en retraite, alors qu'aujourd'hui, bien souvent, ils ne connaissent le montant de leur retraite qu'au moment de leur départ en retraite.

G. UNE TRANSITION QUI PRÉSERVE LES DROITS DES ASSURÉS

I. Une date d'entrée en vigueur qui prend en compte la situation des assurés les plus proches de la retraite

Afin de préserver les projets de vie des personnes ayant plus de 50 ans, le nouveau système s'appliquera à compter de la génération 1975 et pour ceux bénéficiant d'âge de départ anticipés avant 62 ans, à tous ceux qui atteindront leur âge d'ouverture des droits à compter de l'année 2037. La première génération concernée sera par exemple la génération née en 1980 pour ceux dont l'âge de départ minimal est 57 ans et 1985 pour ceux dont l'âge minimal est 52 ans.

30% de la population active (INSEE, enquête emploi, 26 mars 2019) ne seront par conséquent pas concernés par le nouveau système universel et resteront soumis aux règles des régimes actuels.

La génération 1975 entrera dans le système universel à partir de 2025. Cela signifie qu'à partir du 1^{er} janvier 2025, elle cotisera dans le nouveau système. Les droits qu'elle aura acquis jusqu'en 2025 seront garantis à 100 % selon les anciennes règles.

Le système universel entrera cependant en vigueur dès 2022 pour les jeunes ayant 18 ans (nés à partir de 2004) afin qu'ils bénéficient des règles du nouveau système dès leur entrée sur le marché du travail dans le nouveau système.

II. Une date d'entrée en vigueur qui sécurise la mise en œuvre opérationnelle du système universel

La mise en œuvre se fera opérationnellement par jalon conformément aux échéances définies d'entrée des populations dans le système universel des retraites.

En 2022, les jeunes ayant 18 ans ou moins (nés à partir de 2004) qui exerceront une activité professionnelle, souvent la première, entreront dans le système universel. Leur employeur, à travers la déclaration sociale nominative, renseignera les informations nécessaires en termes de cotisation et d'activité professionnelle pour constituer et conserver leurs droits à retraite par la caisse nationale de retraite universelle et son réseau dans le cadre du système universel. Cette année-là, sera également la date de mise en œuvre de la réforme de l'assiette sociale chez les travailleurs indépendants. Chacun pourra accéder à son compte de retraite pour connaître ses droits à retraite constitués.

En 2025, l'ensemble des assurés nés à partir de 1975 entreront dans le système universel. A partir du 1^{er} janvier 2025, ces assurés cotiseront dans le nouveau système ; ce qui génèrera des droits à retraite gérés par la caisse nationale de retraite universelle et son réseau.

Chacun pourra accéder à son compte de retraite pour connaître ses droits à retraite constitués.

A titre de préfiguration du système universel, la caisse nationale de retraite universelle, aura pour responsabilité dès le mois de décembre 2020, de mener à bien les opérations définies dans le cadre du schéma de transformation. Elle pilotera donc les différents chantiers constitutifs du système universel : la fiabilisation des données de carrières, les projets informatiques à mener et l'adaptation des procédures métiers.

III. Une garantie des droits acquis lors des carrières réalisées dans l'ancien système

Pour les générations concernées par la réforme, la part de la pension relative à la carrière effectuée avant 2025 sera calculée avec les règles actuelles (salaire de référence, proratisation, périodes assimilées, droits familiaux, etc.) : les règles du système universel ne seront pas rétroactives.

Cela implique que, pour les générations concernées, l'ensemble de la carrière passée dans le système actuel sera calculé avec les règles actuelles, et la carrière passée après l'entrée en vigueur sera calculée avec les règles du système universel. A la liquidation, en pratique, la pension résultera de deux calculs :

- L'un correspondant à sa carrière passée avant le 1^{er} janvier 2025, qui conservera 100% des droits acquis, puisque calculée avec les règles du système actuel.
- L'autre correspondant à sa carrière passée après le 1^{er} janvier 2025, qui utilisera les règles du système universel.

Concernant les droits familiaux, qui ne sont appliqués qu'à la liquidation de la pension, les droits acquis avant le 1^{er} janvier 2025 seront aussi garantis : les enfants qui sont nés avant l'entrée en vigueur du nouveau système, les majorations de durée d'assurance ainsi que la majoration pour les parents ayant 3 enfants ou plus à cette date continueront de s'appliquer et seront prises en compte au titre de la garantie à 100 % des droits acquis. Ces enfants donneront droit, pour la seconde partie de carrière réalisée dans le système universel, à l'attribution de la majoration de 5 % et au supplément de 2 % pour les familles nombreuses.

Seuls les assurés ayant commencé à travailler après l'entrée en vigueur du système universel, soit 2022, auront 100 % de leurs droits calculés selon les règles du système universel.

IV. Une période de transition permettant une convergence progressive des règles de cotisations

La mise en place de ces règles de cotisations communes devra se faire de manière progressive, afin de ne pas fragiliser les équilibres économiques en place.

Les concertations se poursuivront sur les modalités de convergence vers les taux cibles qui seront déterminées par ordonnances.

H. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

I. Les principes fondamentaux du système actuel de retraite sont fixés par la loi

Les principes fondamentaux du système actuel de retraite sont fixés par la loi principalement dans le code de la sécurité sociale pour ses différentes dimensions :

- Son organisation générale et sa structuration par régimes, basée sur un principe de répartition par secteurs d'activités professionnels de l'affiliation des assurés ;
- Sa gouvernance et ses mécanismes de pilotage financier ;
- Ses règles comptables ;
- Ses règles en matière de financement principalement basées sur les cotisations sociales et sur la solidarité nationale ;
- Et également ses dispositions en matière d'assurance invalidité ou veuvage.

II. L'instauration d'un système universel repose nécessairement sur de nouvelles règles d'ordre législatif

L'instauration du nouveau système universel constitue une refondation du cadre juridique afférent à la retraite en France et amène donc logiquement à l'élaboration de nouvelles règles d'ordre législatif.

Elles ont été construites pour permettre de fixer les principes du système universel de retraite dont le caractère universel et le financement par répartition sont les axes fondateurs. Le projet de loi permet ainsi de définir son champ d'application à l'ensemble de la population, de fixer des paramètres communs à tous dans le calcul des retraites quelques soient les parcours professionnels de chacun.

L'équité et la liberté dans le choix du départ à la retraite nécessite également de fixer au niveau de la loi les règles applicables pour une société plus juste dans cette étape importante de la vie que constitue la retraite qui concerne aujourd'hui 17 millions de personnes. La loi définit ainsi les transitions facilitées entre l'activité professionnelle et la retraite tout en prenant en compte des situations spécifiques telles que le handicap, l'invalidité ou encore certaines situations d'expositions à des facteurs de risques ou d'exercice de fonctions régaliennes qui justifient d'introduire légalement des dispositions adaptées permettant un départ en retraite avancé en âge.

Le projet de loi est également porteur des principes légaux d'une solidarité renforcée avec une garantie d'une retraite minimale pour les carrières complètes fortement attendue de nos concitoyens, la prise en compte des interruptions dans les carrières professionnelles de plus en plus fréquentes dans notre société et la volonté de renforcer les droits familiaux dans un cadre modernisé.

Le projet de loi propose une réorganisation complète et inédite des acteurs de la retraite avec une caisse nationale du régime universel qui sera en charge du schéma de transformation et de l'animation des caisses existantes dans la perspective de la constitution progressive d'un réseau unifié d'opérateurs sous la responsabilité de cette caisse.

Le projet de loi donne un rôle de niveau législatif au conseil d'administration de la caisse nationale, composé des partenaires sociaux, dans le pilotage financier du régime en le missionnant pour définir

les paramètres du régime que l'État approuvera s'ils respectent les trajectoires financières fixées ; l'État conservant la possibilité d'intervenir en cas de nécessité.

Dans sa partie finale, le projet de loi garantit au niveau législatif la conservation à 100% des droits constitués avant l'entrée en vigueur du système universel. Il donne également la base légale nécessaire pour l'intégration des régimes complémentaires.

L'ampleur de cette réforme, inédite dans notre pays, par le nombre de personnes concernées et le nombre d'organismes impliqués, la mise à plat complète, dans une démarche d'équité, de simplification et de lisibilité de l'ensemble des règles de droit éparses accumulées depuis plus de 70 ans dans notre pays sur 42 régimes de retraite ainsi que la nécessité d'une transition acceptée de tous nécessitent un travail fin et concerté avec les différentes parties prenantes. Ceci amène à proposer des ordonnances de précision sur certains champs du projet de loi.

A. IMPACT SOCIAL : UN NOUVEAU SYSTÈME DE RETRAITES COMMUN À L'ENSEMBLE DES ACTIFS ET PLUS REDISTRIBUTIF

I. Un système plus juste en application du principe « un euro cotisé ouvre les mêmes droits »

Dans le nouveau système de retraite, l'effort contributif sera équitablement partagé entre les assurés sur la base d'assiettes et taux de cotisations uniformisés en préservant les recettes du système sans alourdir le coût du travail.

Une convergence sera progressivement opérée pour les salariés, des secteurs privé et public, concernés par la réforme avec le même taux global (28,12 %) et la même participation de leurs employeurs respectifs de 60%. Les travailleurs non-salariés ne bénéficiant pas, par définition, de contributions des employeurs, leur barème sera aménagé, afin de garantir l'équité avec les salariés en préservant l'équilibre économique de leur activité.

La diversité croissante des parcours professionnels ne doit pas créer de différences dans les droits à retraite. C'est le fondement du principe selon lequel un euro cotisé ouvre les mêmes droits à retraite. Des droits identiques, à carrières identiques, en résulteront, ce qui conduira en pratique à la fin des régimes spéciaux de retraite, y compris ceux des parlementaires. L'équité est enfin nécessaire pour l'accès aux dispositifs de solidarité : ceux-ci seront financés par l'impôt et une partie dédiée des cotisations, et seront les mêmes pour tous.

1. UN SYSTÈME SIMPLIFIÉ ET UNIFIÉ, PLUS ÉQUITABLE POUR LES POLY-ACTIFS

Le système actuel est composé de 42 régimes de retraites obligatoires, de base ou complémentaires, organisés par profession et par statut. Ceux-ci, en répartition, sont généralisés aux salariés et aux indépendants, tandis que les régimes par capitalisation occupent une place marginale dans le système : l'ensemble des dispositifs de retraite supplémentaire représente 4,9 % de l'ensemble des cotisations acquittées en 2017 et 2,1 % de l'ensemble des prestations de retraite versées.

Les règles de calcul des droits (comptabilisation en points ou en annuités...) et les dispositifs de solidarité diffèrent sensiblement entre les régimes de retraite. Les règles du système universel de retraite se substitueront progressivement à celles applicables aux régimes actuels.

La comptabilisation en points favorisera l'égalité de traitement de tous puisque chaque euro cotisé conduira à l'acquisition du même nombre de points pour tous les assurés, quels que soient leur activité professionnelle, leur statut ou la forme de leur exercice.

Aujourd'hui, les actifs sont susceptibles de changer plusieurs fois de statut au cours de leur parcours professionnel (secteur privé, public, salarié, indépendant...). Ainsi, actuellement, chaque assuré est affilié en moyenne à trois régimes (de base ou complémentaire) et un tiers des assurés sont affiliés à quatre régimes ou plus (*cf. supra*).

Corollaire de la tertiarisation de l'économie, le travail indépendant a connu un renouveau essentiellement dans le secteur des services si bien qu'on dénombre actuellement environ 3 millions de travailleurs indépendants, soit 12 % des actifs occupés. Or, les personnes qui exercent ou ont

exercé une activité indépendante sont particulièrement concernées par le phénomène de poly-affiliation : parmi les retraités de la sécurité sociale des indépendants (SSI), on dénombre 90 % de « polypensionnés ».

De plus, de nombreux actifs cumulent aujourd'hui plusieurs statuts, en situation de pluriactivité. Marqueur du changement de la figure de l'indépendant depuis trente ans, un quart des non-salariés travaille désormais aussi en tant que salarié selon une étude récente de l'Insee. La pluriactivité, avec concomitance des deux statuts, n'est pas un phénomène nouveau : elle est ancienne dans le monde agricole et pour certaines professions, telles que les médecins libéraux. Plus récemment, le fort développement de la microentreprise contribue à ce phénomène.

Or l'affiliation d'un assuré à plusieurs régimes de retraite peut entraîner des différences de traitement avec un assuré qui ne relève que d'un seul régime de retraite. La liquidation unique des régimes alignés (Lura), entrée en vigueur en 2016, a certes renforcé la coordination entre les régimes alignés (salariés, y compris agricoles et travailleurs indépendants relevant du régime général), dont les modalités de calcul des pensions étaient déjà unifiées. Ce mécanisme ne concerne toutefois que la retraite de base et ne s'applique pas aux assurés relevant d'autres régimes (salarié du privé / fonctionnaire, salarié du privé / professionnel libéral, etc.).

En outre, selon le régime, la durée d'assurance peut s'apprécier soit à partir du montant de la rémunération perçue pendant l'année (dans les régimes du secteur privé), soit sur la base d'une assiette forfaitaire de cotisations (notamment pour certains travailleurs indépendants ou exploitants agricoles), ou encore selon un décompte calendaire (dans la fonction publique et la plupart des autres régimes spéciaux).

De même, à revenu identique, un changement de statut peut avoir des effets sur le montant des droits à retraite. Par exemple, un assuré qui commence sa carrière dans le privé puis la termine dans le public aura une pension supérieure à l'assuré qui aurait connu la trajectoire de carrière inverse, en raison des modes de calcul qui diffèrent selon les régimes (cf. illustration ci-après).

Graphique 35 - Exemple de différentiel de pension pour une carrière quasi-identique de deux salariés ayant exercé successivement dans le secteur privé et la fonction publique



La mise en place d'un système unique de retraite permettra enfin un meilleur accès des assurés à leurs droits. Une récente étude de la Drees¹ a ainsi montré que le non-recours à une partie des droits

¹ Langevin et Martin, 2019, « Non-recours : à 70 ans, un tiers des assurés n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite », Études et Résultats, n°1124, Drees, septembre. Le reste des assurés, représentant 8 % des personnes de cette génération ayant des droits à retraite, n'en fait valoir aucun.

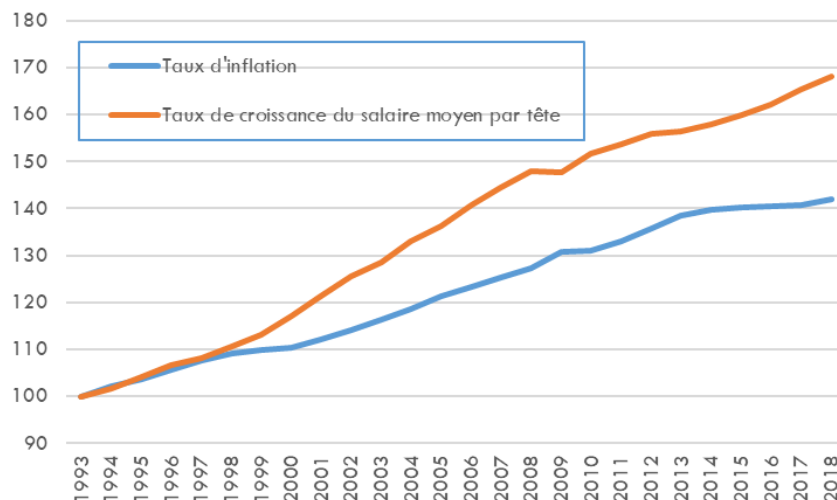
retraite était fréquent : à l'âge de 70 ans, seuls 68 % des assurés nés en 1942 ont fait valoir l'ensemble de leurs droits à retraite. 24 % des assurés bénéficient seulement d'une partie des pensions auxquelles ils ont droit. Si les droits non liquidés correspondent le plus souvent à des régimes que ces retraités ont quittés depuis de nombreuses années et dans lesquels ils ont acquis peu de trimestres ou peu de points retraite, cela représente pour ces assurés un manque à gagner moyen de 40 € bruts mensuels.

2. UN SYSTÈME PAR POINTS PLUS FAVORABLE AUX PETITES RETRAITES, AUX CARRIÈRES PEU ASCENDANTES ET AUX CARRIÈRES HEURTÉES

Les régimes de base fonctionnent aujourd'hui par annuités, à l'exception des régimes des professions libérales. Le calcul de la pension est fonction de la durée d'assurance et d'un salaire de référence calculé sur les 25 meilleures années pour les salariés du secteur privé et les 6 derniers mois pour les fonctionnaires et certains régimes spéciaux. Ce mécanisme favorise les assurés aux carrières longues et/ou ascendantes, alors qu'il n'avantage pas les assurés dont les carrières sont peu ascendantes ou heurtées, parmi lesquels les femmes et les travailleurs à bas salaires sont surreprésentés.

Par ailleurs, comme le montre par exemple l'Institut des politiques publiques, la revalorisation des salaires portés au compte sur l'inflation, effective depuis 1987 pour le régime général, conduit à déprécier de manière très significative la valeur des droits à la retraite, car la croissance des salaires est supérieure sur longue période à celle des prix : le salaire moyen a été multiplié par 1,7 entre 1993 et 2018, tandis que l'indice des prix à la consommation était multiplié dans le même temps par 1,4 (cf. graphique ci-après).

Graphique 36 - Comparaison de la croissance des prix et des salaires au cours des 25 dernières années



Note : l'inflation est ici mesurée à partir de l'indice des prix hors tabac.

Source : Insee

Pour un assuré au SMIC toute sa vie, et parti à la retraite au 1^{er} janvier 2018, les meilleures années prises en compte dans le calcul du salaire de référence sont les années 1993 à 2017. En revalorisant les salaires portés au compte sur l'inflation, l'assuré a eu un salaire de référence de 16 900 euros. Si ses salaires avaient été revalorisés selon le salaire moyen, ce salaire de référence aurait été supérieur de 8 %, à 18 200 euros. Ce différentiel est identique pour les autres cas-types de salariés conçus par

le Conseil d'orientation des retraites (COR) : celui d'un cadre à carrière très ascendante (dit « COR 1 »), celui de non cadre à carrière ascendante (dit « COR 2 »), et celui à carrière complète au salaire moyen¹ (cf. tableau ci-dessous).

Cette situation renforce l'iniquité liée à la sélection des meilleures années pour établir le salaire annuel moyen de l'assuré, car elle ne traite pas de la même manière les assurés selon leur trajectoire de carrière. Elle conduit à dévaloriser, pour la retraite, les périodes de début ou de milieu de carrière, qui sont parfois les seules travaillées. Ainsi, le cœur contributif des régimes en annuités du système actuel offre moins de pension par euro cotisé aux individus aux trajectoires salariales les moins favorables.

La comptabilisation en points dans le système universel, selon le principe qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous, tient compte, à l'inverse des régimes en annuité actuels, de l'ensemble de la carrière. Couplé à l'indexation de la valeur de service sur le salaire moyen, et non sur l'inflation, cela permettra de traiter de manière identique les carrières ascendantes et les carrières « plates », de même que les carrières heurtées et les carrières complètes.

Le tableau ci-dessous (dernière colonne) illustre l'effet combiné de ces deux changements : salaire moyen de l'ensemble de la carrière comparé au salaire moyen sur les 25 meilleures années, et indexation des salaires sur le SMPT comparée à une indexation des salaires sur les prix. En considérant un début de carrière à 20 ans en 1975 et une liquidation en 2018, la prise en compte de l'ensemble de la carrière indexée sur le salaire moyen est moins favorable que celle des 25 meilleures années indexées sur l'inflation pour les cas-types à carrière ascendante (non cadre, -4 %) ou très ascendante (cadre supérieur, -15 %), car le calcul sur les 25 dernières années permet d'exclure les années moins rémunérées de début de carrière. A l'inverse, pour les carrières plates et complètes, la prise en compte de l'ensemble de la carrière indexée sur le salaire moyen est plus favorable : +5 % pour le salarié au SMIC, et +8 % pour le salarié au SMPT.

Tableau 7 - Impact du calcul du salaire de référence : ensemble de la carrière et revalorisation selon le SMPT versus 25 meilleures années et revalorisation selon l'inflation

Cas-type	Calcul sur 25 ans, indexation sur l'inflation	Calcul sur 25 ans, indexation sur les salaires		Calcul sur 43 ans, indexation sur les salaires	
	Montant (a)	Montant (b)	Ecart au salaire sur 25 ans, (b)/(a)-1	Montant	Ecart au salaire sur 25 ans, (c)/(a)-1
Cadre supérieur (COR1)	94 000	101 200	+ 8 %	80 200	- 15 %
Non-cadre à carrière ascendante (COR2)	31 700	34 100	+ 8 %	30 400	- 4 %
Salarié au SMIC	16 900	18 200	+ 8 %	17 700	+ 5 %
Salarié au salaire moyen	34 300	37 000	+ 8 %	37 000	+ 8 %

Source : DSS/SDEPF/6C

Note : dans cet exercice théorique, les salaires ne sont pas plafonnés au niveau du plafond annuel de sécurité sociale. Le salaire moyen présenté n'est donc pas directement comparable au salaire annuel moyen tel qu'il est pris en compte dans le calcul d'une pension de base du régime général. Les trajectoires de carrière des quatre cas-types sont détaillées dans la partie 3G.

Il s'agit ici de calculs n'intégrant que les effets relatifs au salaire de référence et aux modalités d'indexation ; il ne s'agit pas de cas-types traduisant les effets du système universel dans son ensemble (beaucoup d'autres facteurs interviennent pour le calcul final de la pension).

¹ Pour une description précise de ces cas-types, se référer à la partie 3G.

La comparaison avec la situation prévalant chez nos principaux partenaires confirme ce constat. Dans son dernier rapport sur les retraites¹, l'OCDE montre ainsi que le taux de remplacement d'un salarié commençant sa carrière à 20 ans en 2016 avec un faible salaire est relativement défavorable en France (70 % contre 73 % en moyenne dans l'OCDE), alors même que le taux de remplacement au niveau du salaire moyen est élevé (74 % contre 63 % en moyenne dans l'OCDE).

Par ailleurs, le système universel valorisera l'ensemble des périodes d'activité des assurés, là où la validation d'un trimestre, dans le système actuel, exige d'avoir cotisé au moins sur une assiette de 150 SMIC horaire. Désormais, chaque euro cotisé comptera pour la retraite et permettra d'augmenter son montant. Ce sera un mode de calcul plus avantageux pour les personnes connaissant des carrières plus difficiles avec des périodes de travail courtes ou hachées.

3. L'ÂGE D'ÉQUILIBRE FAVORISE LES CARRIÈRES COURTES ET HACHÉES

Le système fonctionne aujourd'hui avec un âge minimal d'ouverture des droits fixé à 62 ans, et un « taux plein », fonction du nombre de trimestres validés. Les personnes qui n'ont pas acquis l'ensemble des trimestres requis pour leur génération doivent attendre 67 ans, soit l'âge d'annulation de la décote, pour percevoir une retraite à taux plein : cela concerne environ un assuré sur six (et 20 % des femmes) et devrait, en raison de la hausse de la durée d'assurance requise prévue par la réforme des retraites de 2014, concerner un nombre croissant d'assurés, environ un tiers pour la génération 1975 par exemple. Ce système, qui a été mis en place pour inciter les assurés à prolonger leur activité, pénalise donc les personnes ayant des carrières heurtées, et en ce sens défavorisées pendant leur parcours professionnel.

Dans un contexte de hausse significative de l'espérance de vie et du nombre de retraités par actifs, il paraît nécessaire de continuer à utiliser le levier de l'âge effectif de départ à la retraite comme outil de pilotage, afin de préserver à la fois le niveau de vie des actifs (en n'augmentant pas leurs cotisations) et celui des retraités (en ne baissant pas leurs pensions). Cela conduira les actifs à prolonger leur activité, au fur et à mesure des élévations de l'espérance de vie.

Dans le système universel, l'âge minimal légal de départ à la retraite à 62 ans sera maintenu, afin de laisser à chacun la possibilité de partir à la retraite si son parcours de vie le lui permet. Le système universel maintiendra également un âge du taux plein, l'âge d'équilibre, qui constituera une référence commune pour tous les membres d'une génération (étant entendu qu'un âge d'équilibre dérogatoire sera réservé pour environ un tiers des assurés, ceux ayant eu des carrières pénibles, longues, etc.). Celui-ci sera assorti comme aujourd'hui d'un système de malus (décote de 5 % par an) et de bonus (surcote de 5 % par an) pour les personnes qui partiraient avant ou après l'âge d'équilibre. L'âge d'équilibre sera fixé à l'entrée en vigueur du système par l'instance de gouvernance du système universel de retraite. Par défaut et à titre conventionnel, l'âge d'équilibre est, pour la présente étude d'impact, fixé à 65 ans pour la génération 1975. Cet âge, purement conventionnel, correspond à l'âge de départ au temps plein pour une personne ayant débutée son activité professionnelle à 22 ans, soit l'âge moyen de début de carrière aujourd'hui, et validant 43 années de cotisation sans interruption de carrière, soit la durée exigée pour le taux plein pour la génération née en 1975 (réforme de 2014).

¹ Panorama des pensions, OCDE, 2017, figure 1.8.

L'instauration de l'âge d'équilibre conduirait environ la moitié des assurés à modifier leur comportement de départ – autrement dit l'âge auquel ils font valoir leurs droits. Par exemple, parmi les assurés de la génération 1990, un sur cinq reculerait sa date de départ, et un sur trois l'avancerait (*cf. infra*).

En conséquence, la proportion d'assurés liquidant à 67 ans ou plus diminuerait nettement dans le système universel, les assurés n'étant plus contraints d'attendre l'âge d'annulation de la décote, alors même qu'une partie importante d'entre eux ne sont plus en emploi. Ainsi, alors que 30 à 40 % des assurés auraient attendu 67 ans pour faire valoir leurs droits à retraite hors réforme, ils seraient moins de 10 % à partir à 67 ans dans le système universel, et bénéficieraient en conséquence d'une majoration de leur pension, pour les premières générations concernées.

Les assurés ayant connu des accidents de carrière bénéficieraient particulièrement d'un passage d'un âge du taux plein basé sur la durée d'assurance à un âge d'équilibre identique au sein de chaque génération. A titre d'illustration, les assurés aux carrières courtes (inférieures à 120 trimestres) et ayant liquidé au titre de l'incapacité ou de l'invalidité, qui représentent 10 % des assurés, verront leur pension globale augmenter de 20 à 36 % selon la génération. Ceux aux carrières courtes ayant validé au moins 4 trimestres de chômage, plus nombreux (près de 15 %) bénéficieront d'une hausse de pension de 10 à 25 % selon les générations. Enfin, les assurés aux carrières courtes ayant validé au moins 4 trimestres de maladie, qui ne représentent que 1 % des assurés, verront leur pension augmenter de 16 à 26 % (*cf. tableau ci-dessous*).

Tableau 8 - Hausse de pension consécutive à la réforme pour différents profils d'assurés à carrière heurtée

Génération	Part parmi les assurés		Hausse de pension à la suite de la réforme	
	1980	1990	1980	1990
Caractéristiques de la carrière : durée cotisée inférieure ou égale à 120 trimestres, et...				
... au moins 4 trimestres de maladie*	1%	1%	16%	18%
... au moins 4 trimestres de chômage**	14%	14%	10%	18%
... liquidation au titre de l'incapacité ou de l'invalidité	10%	10%	20%	29%

Champ : assurés monopensionnés des régimes alignés. Note : * il s'agit des retraités ayant cotisé au moins 4 trimestres de maladie mais n'ayant par ailleurs pas cotisé 4 trimestres de chômage ou liquidé au titre de l'incapacité ou de l'invalidité (auquel cas ils sont classés dans les catégories chômage ou incapacité) ; ** il s'agit des retraités ayant cotisé au moins 4 trimestres de chômage mais n'ayant par ailleurs pas liquidé au titre de l'incapacité ou de l'invalidité (auquel cas ils sont classés dans la catégorie incapacité) ; enfin, environ 7 % des assurés ont une durée de cotisation inférieure à 120 trimestres sans relever de l'une des trois catégories listées dans ce tableau.

La hausse des pensions s'explique principalement par le caractère extrêmement redistributif du système universel de retraite, qui favorise fortement les retraités modestes, lesquels sont plus représentés parmi les assurés ayant des trimestres de maladie, chômage et invalidité.

Source : Cnav, modèle PRISME

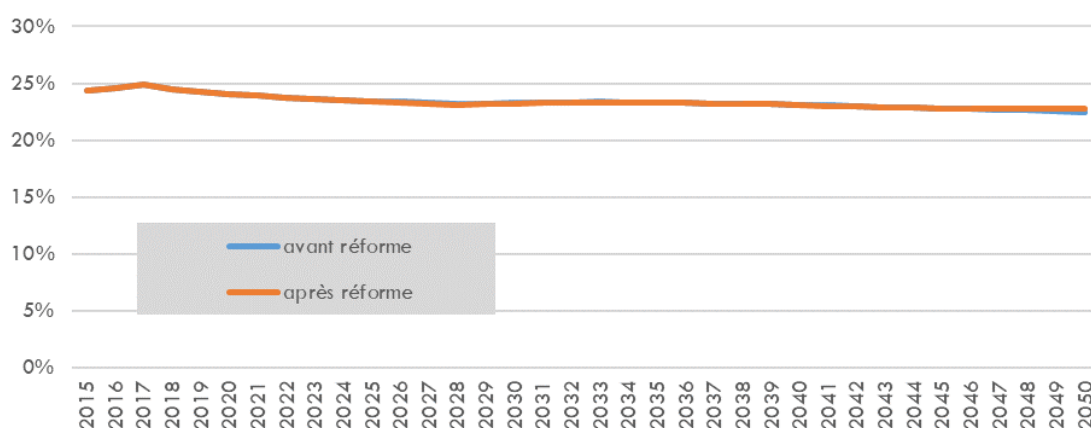
II. Des dispositifs de solidarité protecteurs qui représenteront un quart des pensions versées

Les dispositifs de solidarité permettent de tenir compte des interruptions de carrière (maternité, accidents de carrière, etc.) et de soutenir les pensions faibles. Ils contribuent actuellement largement au caractère solidaire et redistributif du système de retraite, et continueront à le faire dans le cadre du nouveau système universel.

Actuellement, ces mécanismes de solidarité servent en partie à neutraliser les effets anti-redistributifs du cœur du système. Cependant, la compensation des accidents de carrière reste *a priori* partielle par rapport à l'intention initiale du législateur.

Ces dispositifs de solidarité représenteront environ le quart des pensions versées après réforme¹, soit le même niveau qu'actuellement. A horizon 2050, ils resteront au même niveau qu'avant réforme, et représenteront 22,8 % des pensions versées (contre 22,5 % dans le système hors réforme).

Graphique 37 - Part des dispositifs de solidarité dans les pensions versées



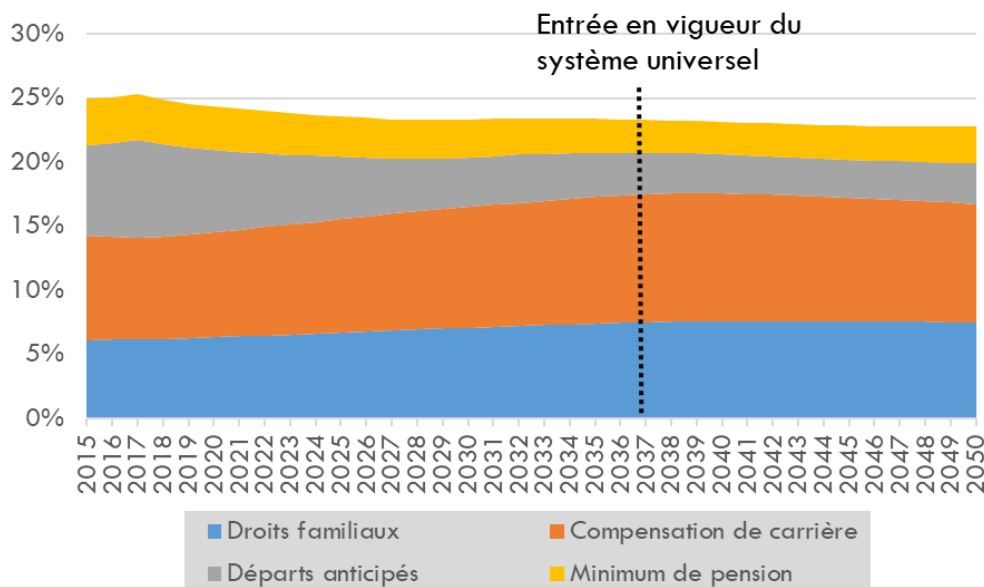
Note : il s'agit de la part de la solidarité dans les masses totales de pension de droit direct.

Source : Cnav, modèle PRISME

Par convention, quatre types de mécanismes de solidarité sont distingués : les droits familiaux, la compensation de carrière, les départs anticipés et le minimum de pension. Les droits familiaux et la compensation de carrière représentent les pourcentages des masses de pension versée principaux.

¹ On retient ici une acception large des dispositifs de solidarité, qui recouvre les effets directs des droits au titre de la solidarité (c'est-à-dire dans les régimes en annuité l'effet des trimestres assimilés ou accordés au titre des majorations de durée d'assurance sur le coefficient de proratisation des pensions et dans les régimes par points l'effet des points gratuits), les majorations de pensions accordées aux parents de trois enfants ou plus, les dispositifs de minima de pension et les possibilités de départs anticipés accordés à certains agents de la fonction publique au titre de leur métier ou pour motifs familiaux, les départs anticipés au titre des carrières longues, les liquidations au taux plein automatique au titre de l'invalidité ou de l'incapacité. L'effet des différents trimestres non directement cotisés (trimestres assimilés, trimestres d'AVPF et majorations de durée d'assurance) sur le taux de liquidation des pensions n'est en revanche pas pris en compte, conformément aux travaux de la Drees sur le sujet.

Graphique 38 - Part des dispositifs de solidarité dans les pensions versées, par type de dispositif



Source : Cnav, modèle PRISME tous régimes

Note : le trait pointillé en 2037 figure l'entrée en vigueur du système universel.

Dans le système actuel, les caractéristiques et modalités des dispositifs familiaux et de solidarité varient considérablement selon le régime¹. La création d'un nouveau système de retraite permettra d'harmoniser ces droits, dans une logique d'équité. Ceux-ci seront financés pour partie par l'impôt au travers d'un Fonds de solidarité vieillesse universel, et pour partie par la cotisation déplafonnée, représentant 10 % de la cotisation retraite de l'ensemble des affiliés (cf. partie 3B).

Actuellement, certains dispositifs de solidarité s'appuient sur des mécanismes d'augmentation de durée d'assurance validée et doivent de ce fait être adaptés à un régime en points, dans lequel la notion de durée d'assurance n'est plus centrale. Ils prendront dès lors la forme simple et transparente d'une bonification sous forme de points, directement portés au compte retraite des assurés. Ces points acquis au titre de la solidarité auront strictement la même valeur que les points acquis au titre de l'activité.

L'acquisition de points au titre des périodes d'interruption subies se traduira mécaniquement dans le système universel par une augmentation des droits constitués et une amélioration de la retraite versée au moment du départ. Ceci constituera une avancée par rapport au système actuel qui est fondé sur la validation de trimestres qui peuvent n'avoir aucun effet sur le niveau de la retraite dès lors que l'assuré acquiert déjà par ailleurs quatre trimestres cette année-là au titre de l'emploi, ou si les trimestres au titre de la carrière sont suffisants pour atteindre le taux plein (cf. tableau ci-dessous).

¹ Voir par exemple la fiche « Les droits familiaux de retraite » du rapport de septembre 2019 de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Tableau 9 - Part des trimestres au titre du chômage, de la maladie et de l'invalidité ayant contribué à la durée d'assurance de la génération 1950 (régime général)

	Chômage		Maladie		Invalidité	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Nombre de périodes (écrêtées à 4 par an)	20	21	6	20	21	6
Nombre de trimestres contribuant à la durée d'assurance	9	12	1	9	12	1
Part des trimestres contribuant à la durée d'assurance	43%	56%	24%	43%	56%	24%

Champ : génération 1950.

Source : Cnav, « Contribution des périodes assimilées à la durée d'assurance – éclairage sur les retraités de la génération 1950 »

1. UNE COMPENSATION DES ACCIDENTS DE CARRIÈRES SOUS FORME DE POINTS

Le système universel reposera sur un principe contributif - chaque période travaillée et cotisée accordera des droits à retraite sous forme de points, mais prendra aussi en compte, par des éléments de solidarité, les aléas de la carrière ou de la vie qui conduisent à des périodes d'interruption d'activité involontaires.

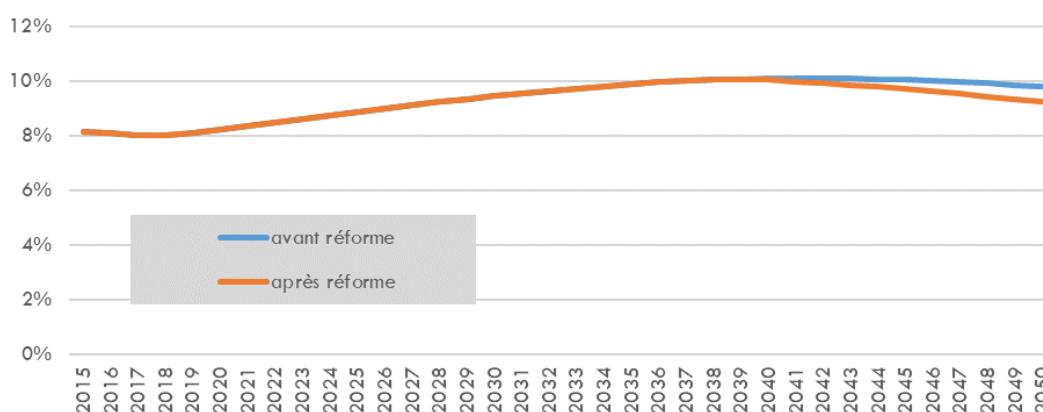
Les périodes de congés maladie qui ont des effets sur la carrière donneront lieu à acquisition de points, sur la base des derniers revenus d'activité. Les périodes de congé maternité donneront lieu à acquisition de points au 1^{er} jour d'arrêt sur la base du revenu de l'année précédente et seront donc pris en compte comme des périodes travaillées. Les périodes d'invalidité permettront d'acquérir des points sur la base du revenu correspondant aux 10 meilleures années d'activité¹.

Les périodes de chômage indemnisé donneront lieu à l'acquisition de points sur la base de l'allocation versée au titre de ces périodes. Plus précisément, les périodes de perception des allocations d'assurance chômage donneront lieu à l'attribution de points à hauteur du montant de l'allocation chômage, qui représente en moyenne 60 % du salaire brut précédant l'interruption, et dont le taux de remplacement est dégressif avec les revenus de l'assuré. Les périodes de chômage non indemnisé ne permettront plus l'acquisition de droits à retraite. Toutefois, dans l'attente des conclusions des travaux en cours sur le revenu universel d'activité (RUA), les périodes de perception de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) donneront lieu à l'attribution de points à la hauteur du montant de l'allocation.

Dans la mesure où le niveau de compensation est actuellement fortement variable selon le profil de l'assuré, la fixation d'un niveau de compensation à hauteur de l'indemnisation pourra être plus favorable ou moins favorable qu'actuellement selon la situation de chaque assuré. En moyenne, le poids des compensations de carrière après réforme est très proche du niveau avant réforme à l'horizon 2050.

¹ En outre, par équité entre les assurés, il est proposé de mettre un terme à la retraite pour invalidité dans les régimes des fonctionnaires et dans certains régimes spéciaux, ce système conduisant à verser de très petites retraites à des âges précoces. Une concertation sera ouverte dans ces régimes pour la création d'un nouveau dispositif d'invalidité. Il permettra l'acquisition de droits à la retraite dans le système universel dans les mêmes conditions que pour les salariés du secteur privé. Les intéressés bénéficieront donc d'une meilleure retraite.

Graphique 39 - Part des compensations des aléas de carrière dans les masses de pensions



Note : l'allocation spécifique de solidarité est supposée ouvrir des droits à la hauteur du montant de l'allocation.

Source : Cnav, modèle PRISME

2. DES DROITS FAMILIAUX CALCULÉS SOUS FORME DE POINTS, PLUS FAVORABLES AUX MÈRES

Dans le système universel, les droits familiaux doivent permettre de compenser, dès le 1^{er} enfant, les effets sur la carrière de l'arrivée et de l'éducation d'un enfant. Ces droits ont vocation à bénéficier prioritairement aux femmes dans la mesure où elles sont les premières à subir des préjudices de carrière à l'arrivée d'un enfant.

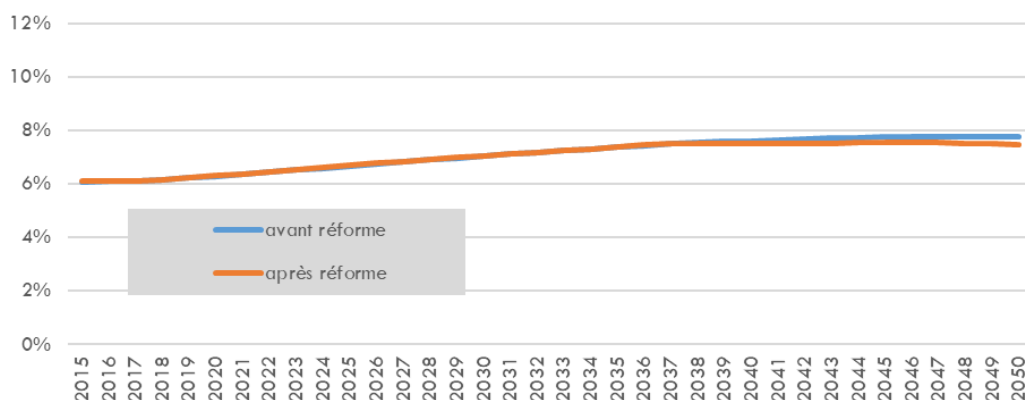
Chaque enfant donnera lieu à l'attribution d'une majoration de 5 % des points acquis par les assurés au moment du départ à la retraite. Les parents pourront choisir d'un commun accord auquel d'entre eux cette majoration est attribuée, ou décider d'un partage de la majoration. En cas de désaccord¹, la majoration est attribuée au parent qui établit avoir assumé à titre principal l'éducation de l'enfant, ou, à défaut, est partagée par moitié entre les deux parents. En l'absence d'option et de désaccord exprimé dans le délai de six mois, la majoration est accordée à la mère par défaut. Lorsque les deux parents adoptants sont de même sexe, la majoration est partagée par moitié entre eux.

En supplément, les mères et les pères de trois enfants et plus bénéficieront chacun d'une majoration automatique de leur pension de 1 %.

Au total, les masses financières versées au titre des droits familiaux sont très proches avant et après réforme (cf. graphique ci-dessous). Leur contribution à la réduction des inégalités de pension entre hommes et femmes dans le système universel est analysée plus finement dans la partie 3E.

¹ Ce désaccord doit être exprimé auprès de la caisse d'assurance vieillesse compétente dans les six mois suivant le quatrième anniversaire de l'enfant ou de son adoption (cf. étude d'impact par article, fiche FA1).

Graphique 40 - Part des droits familiaux dans les masses de pensions versées



Note : il n'est pas tenu compte dans les projections de la restriction de droits AVPF ouverts au titre du complément familial uniquement jusqu'au 6 ans du dernier enfant. Les impacts financiers qui en résultent peuvent cependant être considérés comme marginaux à l'horizon 2050.

Source : Cnav, modèle PRISME

3. DE NOUVEAUX DROITS POUR LES PROCHES AIDANTS

Le système universel renforcera les garanties offertes aux personnes venant en aide à un proche en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap. L'objectif est d'améliorer la prise en compte de la situation des proches aidants dans la constitution de leurs droits à retraite alors qu'aujourd'hui les dispositifs existants sont épars, très hétérogènes selon les régimes de retraite, et peu identifiables par les assurés.

En effet, les dispositifs actuels reposent sur des périmètres non harmonisés, tant pour ce qui concerne les conditions propres à la personne aidée que celles relatives à la personne aidante. Ceci est source de complexité et d'incertitude pour les aidants.

Un nouveau dispositif unique de garantie de droits à retraite sera créé. Il compensera les préjudices de carrière liés aux périodes pendant lesquelles le proche aidant accompagne une personne handicapée, une personne âgée présentant une perte d'autonomie d'une particulière gravité ou un enfant malade.

Ce nouveau dispositif viendra compléter la mise en place par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 de l'indemnisation du congé de proche aidant, afin d'en favoriser le recours effectif.

4. UN MINIMUM DE PENSION ÉLARGI ET RENFORCÉ

Aujourd'hui, environ 20 % des nouveaux retraités partent avec une retraite à taux plein, mais d'un niveau faible. Ils bénéficient à cet égard du minimum contributif (MICO), c'est-à-dire d'un complément de pension de retraite accordé par les régimes de base. Avec ce complément, une personne qui aurait cotisé toute sa vie au niveau minimal permettant de valider l'ensemble de ses trimestres (600 heures SMIC chaque année actuellement¹), a dans le système actuel droit à une pension de l'ordre de 815 euros nets par mois si elle a été salariée, de 730 euros si elle a été commerçante, et de 890 euros si elle a été exploitant agricole. C'est moins que le minimum vieillesse, fixé à 903 euros par mois en janvier 2020, mais dont la logique diffère, puisqu'il est versé

¹ Le seuil était de 800 heures SMIC avant 2014.

sous condition de ressources du foyer et est récupérable sur succession. A titre de comparaison, un salarié ayant été rémunéré au SMIC durant l'ensemble de sa carrière percevra une pension nette de 987 € en 2020. Un salarié ayant été rémunéré 80 % du SMIC durant l'ensemble de sa carrière percevra une pension nette de 908 €, dont 122 € au titre du MICO.

Des mesures de court-terme, concernant les assurés faisant valoir leurs droits avant 2025, sont précisées pour la période 2022-2025 *infra*. Pour les assurés faisant valoir leurs droits avant 2037, une concertation en cours établira l'évolution des minima.

Tableau 10 - Evolution des minima dans le système actuel, entre 2020 et 2040

Années	Minimum garanti Fonction publique	Minimum contributif majoré Régime général	Minimum de pension SUR*
2020	1 183 €	703 €	
2021	1 194 €	710 €	
2022	1 209 €	717 €	
2023	1 228 €	724 €	
2024	1 250 €	731 €	
2025	1 271 €	738 €	1 134 €
2026	1 294 €	746 €	1 161 €
2027	1 316 €	753 €	1 189 €
2028	1 339 €	761 €	1 219 €
2029	1 363 €	768 €	1 252 €
2030	1 387 €	776 €	1 287 €
2031	1 411 €	784 €	1 325 €
2032	1 436 €	792 €	1 366 €
2033	1 461 €	800 €	1 408 €
2034	1 486 €	808 €	1 451 €
2035	1 512 €	816 €	1 495 €
2036	1 539 €	824 €	1 541 €
2037	1 566 €	832 €	1 589 €
2038	1 593 €	840 €	1 638 €
2039	1 621 €	849 €	1 688 €
2040	1 649 €	857 €	1 740 €

* 85 % du SMIC net.

Notes :

(i) ce tableau ne tient pas compte d'éventuelles mesures de court terme.

(ii) Le minimum contributif majoré s'exprime hors pension de retraite complémentaire.

Dans le système universel, une personne ayant travaillé et cotisé toute sa vie avec des revenus modestes aura une pension nette minimale garantie à 85 % du SMIC net, soit l'équivalent de 1 020 € environ en 2019¹. Le minimum de pension sera composé d'un montant de base et d'une majoration déterminés par décret en fonction, pour la majoration, de la durée cotisée et de la quotité de travail.

¹ Pour une personne assujettie au taux réduit de CSG.

Toute personne partant à la retraite au taux plein, avec une carrière complète (c'est-à-dire ayant accumulé chaque année des points équivalents à une cotisation assise sur 600H SMIC), pourra bénéficier de ce minimum de pension¹. Les personnes ayant une carrière incomplète percevront un montant proratisé en fonction de leur durée de carrière, comme dans le dispositif actuel du minimum contributif. Elle constitue un gain important pour les assurés du régime général et les exploitants agricoles, puisque le MICO offre actuellement une garantie de 81 % du SMIC pour une personne ayant travaillé toute sa vie au SMIC à temps plein (67 % pour un salarié ayant un revenu de 600 heures SMIC permettant de valider 4 trimestres par an), garantie qui n'aurait cessé de diminuer puisque le MICO est moins fortement revalorisé que le SMIC, tandis que les agriculteurs bénéficient d'une garantie à 75 % du SMIC net.

Tableau 10 bis - Cas-types de pensionnés au minimum contributif ou au minimum de pension

		2022	2025	2040
Salarié carrière complète au SMIC	A législation constante	1 020 €	1 082 €	1 525 €
	Après réforme	1 020 €	1 147 €	1 787 €
Salarié carrière complète à 0,8 SMIC	A législation constante	936 €	974 €	1 273 €
	Après réforme	936 €	1 066 €	1 787 €
Artisan, carrière complète équivalent SMIC	A législation constante	972 €	1 034 €	~1450 €*
	Après réforme	1 000 €	1 147 €	1 787 €
Artisan, carrière complète cotisant sur 800h SMIC.	A législation constante	807 €	844 €	~1150 €*
	Après réforme	1 000 €	1 147 €	1 787 €
Commerçant, carrière complète équivalent SMIC (sans complémentaire avant 2004)	A législation constante	826 €	898 €	~1300 €*
	Après réforme	1 000 €	1 147 €	1 787 €
Commerçant, carrière complète cotisant sur 800h SMIC (sans complémentaire avant 2004)	A législation constante	743 €	784 €	~1100 €*
	Après réforme	1 000 €	1 147 €	1 787 €
Chef d'exploitation ou d'entreprise agricole	A législation constante	902 €	968 €	1 509 €
	Après réforme	1 000 €	1 147 €	1 787 €

* Estimation conventionnelle réalisée à partir du taux de croissance moyen projeté entre 2022 et 2030.

Notes :

(i) Les montants exprimés sont en euros net (hypothèse d'un taux de CSG applicable de 3,8% et de CRDS de 0,5%) et en euros courants. La concertation en cours pourrait amener à les faire évoluer.

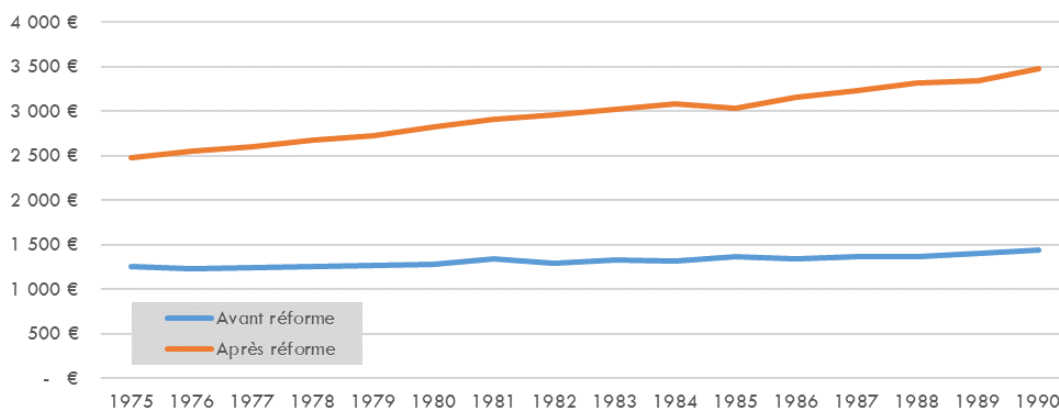
(ii) Les montants après réforme affichés pour l'année 2040 diffèrent légèrement du montant affiché en tableau 10. Cela résulte d'une chronique légèrement différente sur le niveau du SMIC.

Ce minimum de pension sera revalorisé comme le SMIC, alors que les *minima* actuels sont revalorisés comme l'inflation (à l'exception de la pension minimale garantie des exploitants agricoles). Le graphique ci-après présente le montant moyen annuel des *minima*, en euros constants. Ainsi, avant réforme, le montant moyen annuel des *minima* actuels fluctuerait entre 1 250 € et 1 450 € selon la génération. A l'inverse, le montant moyen du minimum de pension, nettement supérieur dès la génération 1975, augmenterait régulièrement suivant la dynamique du SMIC. Un tel mode de revalorisation, basé sur le SMIC plutôt que sur l'inflation, permet de garantir à tous un taux de remplacement significatif par rapport au salaire minimum. Il assure également, ce qui est sans

¹ A titre conventionnel, dans cette étude d'impact, on considère que la pension minimale est de 85 % du SMIC net en incluant la majoration, mais que celle-ci est accessible à tout assuré percevant le dispositif.

précédent, que le niveau du minimum de pension accordé à la liquidation ne décroche pas du niveau de rémunération moyen des actifs.

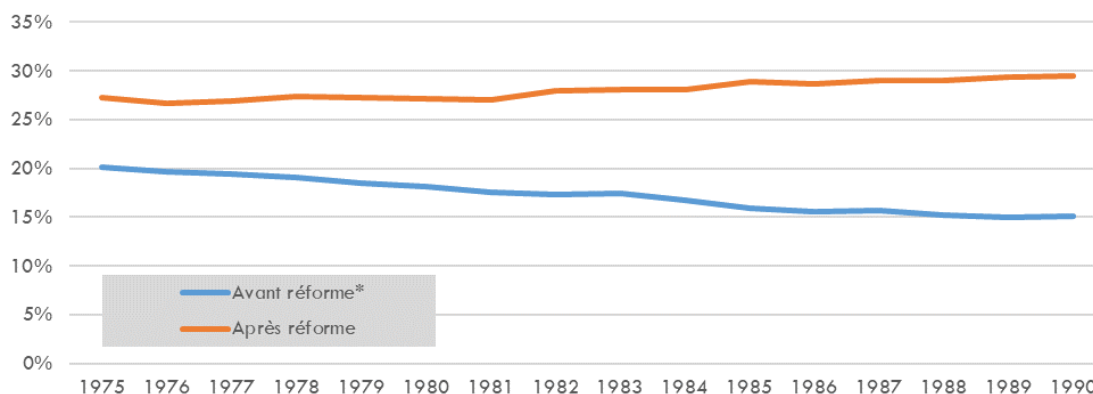
Graphique 41 - Montant annuel versé au titre des minima de pension, en moyenne par bénéficiaire (€ 2017)



Source : Cnav, modèle PRISME

En conséquence, la part des pensions portées au minimum, qui diminuerait tendanciuellement dans le système actuel du fait de l'indexation sur l'inflation, sera stable dans le nouveau système. Plus du quart des assurés bénéficieraient du minimum de pension. Les femmes bénéficieraient davantage du dispositif : la contribution de celui-ci à la réduction des écarts de pension selon le sexe est analysée *infra*.

Graphique 42 - Part des pensions portées au minimum



Source : Cnav, modèle PRISME

Note : ce graphique indique les effets de l'instauration d'un minimum de pension à 85 % du SMIC dans le système universel, pour les générations 1975 et suivantes. La hausse des minima de pension pour les salariés, les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles, pour les porter progressivement à 85 % du SMIC d'ici 2025, n'est pas prise en compte dans ce graphique.

Le cas-type suivant, un assuré qui aurait réalisé l'ensemble de sa carrière à 80 % du SMIC, illustre les effets du nouveau minimum de pension. Cet assuré sera fortement gagnant, dès lors qu'il fera valoir ses droits à partir de l'âge d'équilibre, soit 65 ans dans le cas présenté. C'est pourquoi son taux de remplacement net, dans le système avec réforme, augmente nettement lorsqu'il atteint cet âge. En l'absence de réforme, le gain à percevoir le minimum contributif est bien moindre, le seuil du minimum contributif étant proche de la pension perçue par cet assuré. Dans le système universel,

le taux de remplacement excède 100 %, cela signifie que cet assuré percevra davantage à la retraite que l’année précédant son départ. Ceci est lié au niveau de salaire conventionnel retenu (80 % du SMIC), inférieur au niveau du minimum de pension (85 % du SMIC net). La partie 3G montre l’impact de la mise en place du minimum de pension dans le système universel pour d’autres cas-types, notamment pour une personne à temps plein au SMIC durant toute sa carrière.

Tableau 11 - Taux de remplacement net à la liquidation d’un cas-type à 80 % du SMIC durant l’ensemble de sa carrière (cas d’un assuré né en 1980)

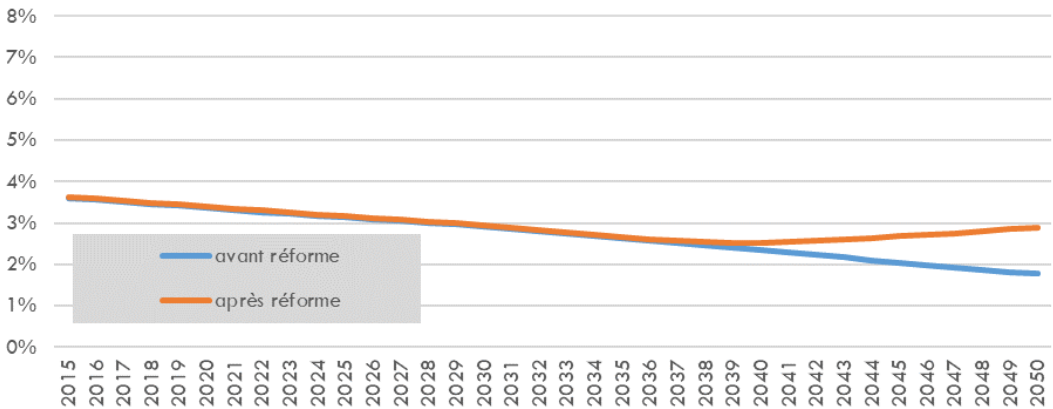
Age de liquidation	63 ans	64 ans	65 ans	66 ans
sans réforme	65%	70%	72%	74%
avec réforme	64%	69%	106%	112%

*Par convention, l’âge d’équilibre de la génération est fixé à 65 ans, et la durée d’assurance requise à 172 trimestres. L’assuré débute sa carrière à 22 ans, il atteint donc le taux plein dans le système hors réforme également à 65 ans (cf. partie 3G pour une présentation détaillée des cas-types).

Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

De manière globale, par rapport à une situation hors réforme, l’indexation du minimum de pension sur le SMIC et son niveau élevé conduisent à augmenter nettement, à partir de 2040, les masses de prestations consacrées aux *minima* (cf. graphique ci-dessous),

Graphique 43 - Part des minima de pension dans les masses de pensions versées

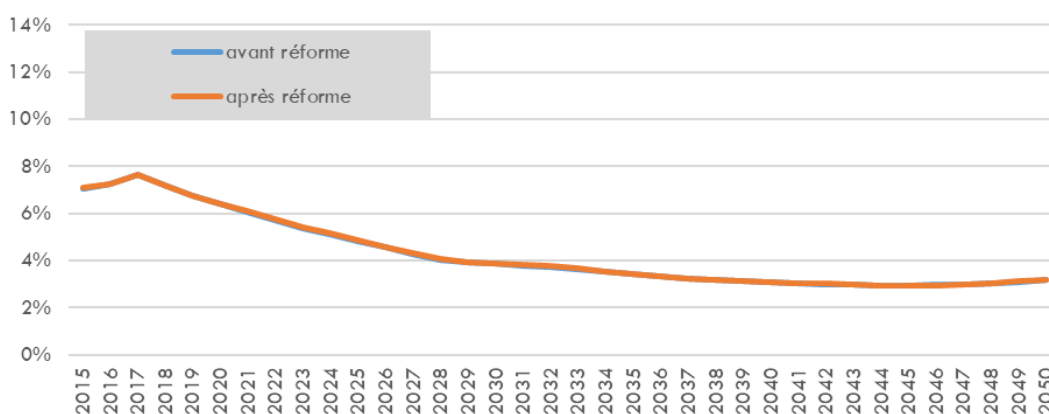


Source : Cnav, modèle PRISME

5. UN MAINTIEN DES POSSIBILITÉS DE DÉPART ANTICIPÉ POUR LES CARRIÈRES LONGUES ET LES POPULATIONS DANS L’INCAPACITÉ DE TRAVAILLER (INAPTES ET EX-INVALIDES)

Les départs anticipés, au titre de l’inaptitude, de l’invalidité, en retraite anticipée et au titre des départs spécifiques à certaines populations, représenteraient une part des prestations versées identique après réforme.

Graphique 44 - Part des pensions versées au titre des départs anticipés, avant et après réforme



Source : Cnav, modèle PRISME

Note : au sein des départs anticipés sont comptabilisés les départs au titre des départs catégoriels (notamment les masses de pensions versées entre l'âge de liquidation de l'assuré et l'âge d'ouverture des droits de droit commun).

Les paramètres de calcul de la retraite prévus dans le cadre du système universel permettront de remédier à l'un des problèmes ayant conduit à la création du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue dans le système actuel : le faible gain de pension obtenu par les assurés ayant commencé à travailler tôt en cas de poursuite d'une activité professionnelle en fin de carrière. Dans le système universel, en points, l'ensemble des périodes travaillées permettront aux assurés d'acquérir des droits supplémentaires améliorant le montant de leur retraite, quels que soient leur âge et leur carrière.

Le départ anticipé pour les assurés ayant réalisé des carrières longues sera maintenu dans le système universel : il permettra aux assurés ayant commencé tôt leur activité (avant l'âge de 20 ans) et ayant effectué une carrière longue de bénéficier d'un départ en retraite dès 60 ans. Les critères pour bénéficier de ce dispositif seront inchangés. Par ailleurs, afin que les assurés concernés par ce dispositif ne soient pas pénalisés par l'anticipation de leur départ en retraite, leur retraite sera calculée dans les mêmes conditions en termes de coefficient d'ajustement que celles s'appliquant aux assurés partant la même année mais à un âge de départ augmenté de deux années. Un assuré qui part par exemple à 61 ans au titre d'une carrière longue aura ainsi la même valeur de service qu'un assuré partant la même année à 63 ans.

Actuellement, un état de santé dégradé peut ouvrir droit à un départ à la retraite au titre de l'invalidité, avec l'octroi du taux plein pour la retraite du régime général dès l'âge légal d'ouverture des droits, quelle que soit la durée d'assurance. L'invalidité au travail est reconnue par le médecin-conseil de l'organisme qui attribue la retraite à un assuré définitivement atteint d'une incapacité de travail de 50 % au moins. La retraite au titre de l'invalidité peut également être attribuée en cas d'invalidité reconnue par l'Assurance maladie après un accident ou une maladie invalidante d'origine non professionnelle, dès lors que la capacité de travail ou de revenus est réduite d'au moins deux tiers. Une pension est versée en compensation par l'Assurance maladie, puis l'assuré, à l'atteinte de l'âge d'ouverture des droits, aura droit automatiquement à sa pension de retraite à taux plein.

Dans le système universel de retraite, les assurés reconnus médicalement inaptes à l'issue d'un examen médical constatant une incapacité de travail dont le taux sera fixé par décret à 50 % pourront

partir en retraite sans décote dès l'âge d'ouverture, l'âge d'équilibre étant abaissé au même niveau. Ce dispositif sera également ouvert aux assurés qui bénéficient de dispositifs dont les conditions d'éligibilité permettent d'attester de leur niveau d'incapacité, et sont donc réputés inaptes : bénéficiaires de pension d'invalidité, de l'allocation adulte handicapé et titulaires de la carte mobilité inclusion pour les invalides.

6. LA PÉNIBILITÉ, MIEUX PRISE EN COMPTE ET ÉLARGIE À TOUS LES RÉGIMES

Malgré l'augmentation de l'espérance de vie depuis 25 ans, les inégalités sociales face à la mort ne se sont pas résorbées. Ainsi, l'espérance de vie à 35 ans pour les hommes cadres était plus élevée en moyenne de 6,8 années que pour les hommes ouvriers, dans les conditions de mortalité de 2000-2008¹. Sans que ces écarts soient intégralement attribuables aux différences de conditions de travail, de nombreux travaux scientifiques montrent qu'elles y contribuent. En conséquence, l'espérance de vie et donc la durée de retraite sont largement dépendantes des conditions de travail pendant la vie active et nos systèmes de retraite se doivent, au nom du principe d'équité, de prendre en compte cette dimension de pénibilité. C'est pourquoi, la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite de 2014 a instauré le compte pénibilité. Cependant, la prise en compte de la pénibilité et des fins de carrière est aujourd'hui traitée de manière différente selon les régimes de retraites, y compris lorsque les métiers exercés sont identiques.

Le système universel doit permettre d'harmoniser les droits entre les régimes avec pour objectif que, pour un même métier, les personnes bénéficient des mêmes droits à retraite. C'est pourquoi :

- Le compte professionnel de pénibilité (C2P) sera ouvert aux fonctionnaires et aux salariés des régimes spéciaux². Ce sont 200 000 personnes supplémentaires qui pourront bénéficier de points dans le C2P ;
- Les seuils relatifs au travail de nuit et au travail en équipe alternante seront abaissés. Ces nouveaux seuils seront applicables à tous, y compris aux salariés du secteur privé qui pourront ainsi acquérir des droits supplémentaires ;

De cette façon, alors qu'environ 600 000 personnes sont concernées dans le système actuel, entre 800 000 et 900 000 acquerront des droits dans le système universel

Au total l'élargissement du périmètre des populations couvertes par le dispositif ainsi que l'abaissement des seuils d'exposition pour les facteurs exposés ci-dessus aura pour conséquence une augmentation des dépenses liées à l'utilisation des points pénibilité d'environ 0,3 Md€ en 2050 (euros 2017).

Davantage de points seront accordés pour tous ceux qui exercent longtemps des métiers pénibles ou font l'objet d'expositions multiples (« poly-exposition »), alors que le nombre de points est actuellement plafonné à 100 : ainsi, il n'y aura plus de limite à l'acquisition de points pour faire aménager son temps de travail en fin de carrière, ou pour se former dans l'optique d'une

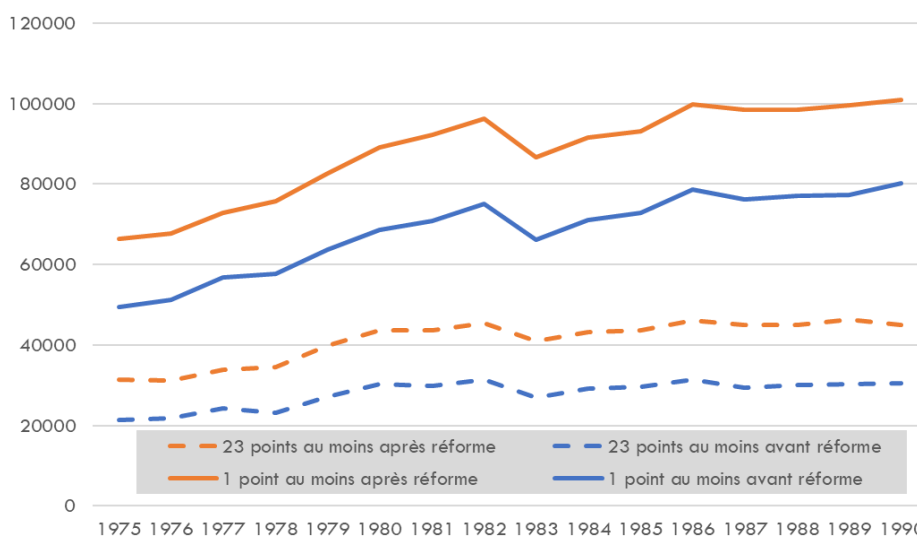
¹ « L'espérance de vie s'accroît, les inégalités sociales face à la mort demeurent », Insee Première n°1372, octobre 2011.

² Dans ces scénarios, le C2P est élargi aux régimes spéciaux et à la fonction publique hors fonctions régaliennes. Pour les fonctionnaires, les effectifs exposés au travail de nuit et en équipes alternantes sont fournis par la Dares et redressés d'après les données constatées pour les salariés du privé dans le Système d'Information Pénibilité pilotage (SIPP). Concernant les autres facteurs de pénibilité, les probabilités constatées parmi les salariés du secteur privé sont utilisées. Pour les régimes spéciaux, faute de données de cadrage, les probabilités d'être exposé à au moins un facteur de risque sont les mêmes que celles constatées en 2016 pour les salariés du régime général.

reconversion professionnelle. Les points acquis pourront permettre une baisse de l'âge d'équilibre et de l'âge d'ouverture des droits d'un mois tous les trois points accumulés au-delà de la réserve pour la formation (dans la limite de 80 points).

Parmi les générations nées après 1990 (à l'issue de la montée en charge du dispositif), environ 100 000 assurés par génération auraient au moins un point sur leur C2P. Parmi ceux-ci, environ 45 000 auraient plus de 23 points, leur permettant potentiellement de modifier leur âge pivot ou leur âge d'ouverture des droits, et on estime dans le graphique ci-dessous que, parmi les assurés de cette génération avec au moins 23 points, 60 % avanceraient leur départ.

Graphique 45 - Effectifs d'assurés ayant des points dans le C2P, avant et après réforme



Source : Cnav, modèle PRISME

7. A TERME, UNE PENSION DE RÉVERSION RENOUVELÉE VISANT À MAINTENIR LE NIVEAU DE VIE DU CONJOINT SURVIVANT

Les pensions de réversion seront harmonisées dans le système universel, afin de garantir aux personnes veuves le maintien de leur niveau de vie, quel que soit le statut professionnel de la personne décédée. Ces nouvelles dispositions ne s'appliqueront cependant qu'aux pensions de réversion versées consécutivement au décès d'un assuré ayant liquidé une partie de sa carrière dans le système universel (générations 1975 et suivantes pour le conjoint décédé). La réversion et son influence sur la réduction des inégalités de pension entre femmes et hommes, est analysée dans la présente étude d'impact (*infra*).

III. Au total, le nouveau système est plus redistributif et permettra de soutenir le pouvoir d'achat des retraités modestes

En conservant et en renforçant les mécanismes de solidarité actuellement inscrits dans le système de retraite, comme cela a été rappelé ci-dessus, le système universel sera de nature à renforcer l'équité d'ensemble du système, avec un rapport d'un à cinq entre les pensions les plus élevées et les plus faibles, contre un à sept dans le système actuel (*cf.* tableau ci-dessous).

Au total, en tenant compte de l'ensemble de la distribution des pensions, le système universel est plus égalitaire que le système actuel. Mesuré par le coefficient de Gini¹, indicateur usuel pour mesurer le caractère égalitaire d'une distribution de revenus, la dispersion des pensions versées est moindre de 3 points dans le système universel (30 % contre 33 % pour la génération 1980 et 32 % contre 36 % pour la génération 1990).

Tableau 12 - Indicateurs d'inégalité de la distribution des pensions brutes versées, avant et après réforme

	Rapport inter-déciles		Coefficient de Gini	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Génération 1980	7,1	5,1	33 %	30 %
Génération 1990	7,3	5,2	36 %	32 %

Source : Cnav, modèle PRISME

Afin d'illustrer plus concrètement cette propriété du système universel, le tableau ci-dessous indique le niveau moyen des pensions par quartile, avant et après réforme, pour la génération 1980. Les pensions moyennes progressent pour l'ensemble des quartiles, en raison notamment d'un âge moyen de départ légèrement plus élevé à la suite de la réforme (d'environ 6 mois). Mais la hausse des pensions est de loin la plus forte le premier quartile (les 25 % des pensions les plus faibles) : elle est de 29 % après réforme. Cela s'explique notamment par une part élevée d'assurés bénéficiant du minimum de pension : près des trois quarts. Les hausses sont moindres pour le deuxième quartile (+5 %), et pour les 50 % des pensions les plus élevées (de l'ordre de 1 % pour les 3^{ème} et 4^{ème} quartiles).

Tableau 13 - Pension mensuelle brute moyenne par quartile, pour la génération 1980 (arrondie à la dizaine d'euros 2017)

	Q1	Q2	Q3	Q4
Avant réforme	510	1 290	1 910	2 980
Après réforme	660	1 350	1 930	3 020
Effet de la réforme	29%	5%	1%	1%

Source : Cnav, modèle PRISME

Globalement, six assurés sur dix de la génération 1990 auraient une pension significativement supérieure dans le système universel que dans le système actuel (d'au moins 5 %). A l'inverse, un assuré sur six aurait une pension significativement plus faible (d'au moins 5 %). Pour les autres assurés (environ un sur cinq), le montant de pension serait proche dans les deux systèmes.

L'âge de départ à la retraite resterait de surcroît inchangé pour les trois quarts des assurés (cf. tableau ci-dessous).

Les 25 % des assurés qui auraient perçus, avant réforme, les pensions les plus faibles (« premier quartile ») bénéficieraient particulièrement de la réforme : par rapport au système actuel, près de la moitié pourront anticiper leur départ, et neuf sur dix percevront une pension significativement

¹ Le coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de revenus (ici de pensions). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où toutes les pensions seraient égales. A l'autre extrême, il est égal à 1 dans la situation la plus inégalitaire possible, celle où toutes les pensions sauf une seraient nulles. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

supérieure (pour la génération 1990, cf. tableau ci-après). Ces assurés bénéficient de deux changements majeurs du système universel : un minimum de pension élevé et mieux indexé que dans le système actuel, et l'âge d'équilibre générationnel qui ne pénalise plus les assurés ayant une durée cotisée faible.

Deux tiers des assurés du « deuxième quartile » de pensions auraient un gain significatif de pension dans le système universel (de plus de 5 %), et un sur dix une pension significativement inférieure (de plus de 5 %). La moitié d'entre eux ne modifieraient pas leur âge de départ dans le nouveau système, tandis que 30 % environ partiraient plus tôt que dans le système actuel, les 15 % restant reculeraient quant à eux leur départ à la retraite.

Près de la moitié des assurés des troisième et quatrième quartiles auraient une pension significativement supérieure après réforme, tandis qu'environ un quart auraient une pension significativement inférieure (toujours parmi les assurés de la génération 1990, cf. tableau ci-dessous). Pour ces assurés, les hausses de pension s'articuleraient souvent avec un recul de leur âge de départ : le fait de travailler plus longtemps conduit à améliorer leur pension. En effet, dans le système universel, 30 à 35 % de ces assurés reculeraient leur date de départ à la retraite (par rapport à une situation hors réforme), 40 % à 45 % ne la modifieraient pas, et 25 % environ l'anticiperaient.

Tableau 14 - Variation de pension en fonction du niveau de pension (par quartile), et d'un éventuel décalage de l'âge de départ consécutif à la réforme

Génération 1990		Q1	Q2	Q3	Q4	Total
Pension supérieure (hausse > 5%)	Départ inchangé	40%	33%	15%	17%	26%
	Départ retardé	1%	15%	23%	26%	16%
	Départ anticipé	47%	18%	6%	8%	20%
	Ensemble	89%	66%	44%	51%	63%
Pension légèrement supérieure (1% < hausse < 5%)	Départ inchangé	3%	7%	7%	5%	6%
	Départ retardé	0%	1%	3%	3%	2%
	Départ anticipé	1%	4%	4%	3%	3%
	Ensemble	4%	11%	15%	12%	10%
Neutres (variation de pension entre - 1% et 1%)	Départ inchangé	1%	2%	3%	3%	2%
	Départ retardé	0%	0%	1%	1%	1%
	Départ anticipé	0%	2%	3%	2%	2%
	Ensemble	1%	4%	7%	6%	5%
Pension légèrement inférieure (1% < perte < 5%)	Départ inchangé	1%	3%	5%	4%	3%
	Départ retardé	0%	0%	2%	2%	1%
	Départ anticipé	1%	3%	5%	3%	3%
	Ensemble	2%	6%	11%	9%	7%
Pension inférieure (baisse < 5%)	Départ inchangé	3%	8%	13%	12%	9%
	Départ retardé	0%	0%	2%	3%	1%
	Départ anticipé	2%	4%	8%	7%	5%
	Ensemble	5%	12%	23%	22%	15%
Ensemble	Départ inchangé	47%	53%	44%	41%	46%
	Départ retardé	1%	16%	30%	35%	21%
	Départ anticipé	51%	31%	26%	24%	33%
	Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%

Lecture : parmi les assurés du premier quartile de pension (hors réforme), 89 % auraient une augmentation d'au moins 5 % de leur pension, se décomposant ainsi : 40 % ne modifieraient pas leur date de départ, 1 % reculeraient leur date de départ, et 47 % avanceraient leur départ. Les quartiles découpent en

quatre sous-populations de taille égale les retraités, selon leur niveau de pension. Le premier quartile (Q1) correspond aux 25 % des retraités percevant les pensions les plus faibles (avant réforme).

Note : on considère ici que l'assuré ne change pas sa date de départ si le décalage est inférieur à six mois.

Source : Cnav, modèle PRISME

B. IMPACT ÉCONOMIQUE ET SUR L'EMPLOI : UN SYSTÈME PLUS INCITATIF ET PLUS SOUPLE, ADAPTÉ AUX NOUVELLES RÉALITÉS ÉCONOMIQUES

I. Un système qui incite à l'activité tout en permettant à chaque assuré de choisir son âge de départ en fonction de sa situation

1. L'ÂGE DU TAUX PLEIN RESTE AU CŒUR DU SYSTÈME MAIS DEVIENT IDENTIQUE AU SEIN DE CHAQUE GÉNÉRATION

Aujourd'hui, chaque individu dispose d'un « âge du taux plein » qui lui est propre. Cet âge est individualisé et dépend d'abord de la durée d'assurance validée par l'individu, fixée dans le régime général à 172 trimestres (43 années) pour ceux nés à compter de 1973. Cet âge du taux plein ne peut toutefois pas être inférieur à l'âge légal de 62 ans (sauf départs anticipés) ni supérieur à l'âge d'annulation de la décote (67 ans). Ainsi, dans le cas général, chaque individu a un âge du taux plein dépendant de son parcours de vie, mais compris entre 62 et 67 ans.

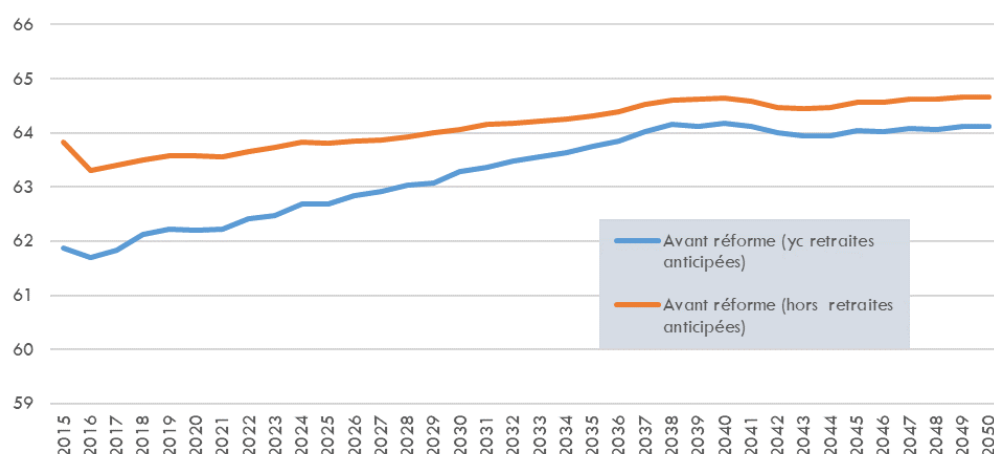
L'âge du taux plein restera un des éléments du calcul de la retraite pour le départ à la retraite et un levier de pilotage du système de retraite. Cependant, à la différence d'aujourd'hui, il sera identique pour toutes les personnes d'une même génération (hors départs anticipés et invalidité ou inaptitude, soit pour environ un tiers des assurés, *cf. infra*) : il ne dépendra plus de la durée d'assurance, mais uniquement de la date de naissance.

Comme actuellement, le départ à 62 ans sera possible pour ceux qui le peuvent et le souhaitent. L'âge minimal de départ n'est pas modifié dans le système universel. Les assurés seront toutefois, comme aujourd'hui avec le mécanisme de durée d'assurance, incités à prolonger leur activité au-delà de cet âge minimal avec la création d'un âge d'équilibre.

Si l'âge légal de départ reste fixé à 62 ans, cette borne ne constitue pas, aujourd'hui comme demain, l'âge effectif de départ de tous les assurés, sauf à déséquilibrer le système ou à devoir finalement réduire significativement le niveau des retraites versées. Aujourd'hui, l'âge moyen de départ au régime général, hors dispositifs de départs anticipés, atteint déjà près de 63,5 ans pour les assurés qui sont partis en retraite en 2018.

Les projections du Conseil d'orientation des retraites prévoient que les âges moyens de départ continueront d'augmenter du fait de la hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein et des entrées plus tardives sur le marché du travail. En effet, dans le système actuel, à terme, avec une entrée en moyenne sur le marché du travail autour de 22 ans et une durée d'assurance requise de 43 annuités (à compter de la génération 1973), les assurés ne pourront pas partir à taux plein en moyenne avant 65 ans.

Graphique 46 - Projection des âges moyens de départ en retraite dans le système actuel

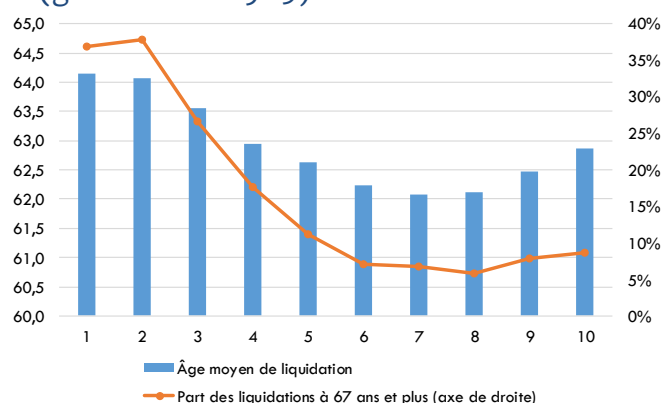


Source : Cnav - Modèle PRISME. Note : âge moyen calculé relativement à la première liquidation de l'assuré.

2. L'ÂGE D'ÉQUILIBRE PERMET D'ANTICIPER L'ÂGE DE DÉPART À LA RETRAITE DES ASSURÉS AUX CARRIÈRES LES PLUS HEURTÉES OU PÉNIBLES

Cet âge d'équilibre permettra de ne pas pénaliser les assurés qui, dans le système actuel, du fait de carrières heurtées ou hachées, ne peuvent atteindre une durée d'assurance suffisante et doivent en conséquence attendre l'âge d'annulation de la décote, aujourd'hui fixé à 67 ans (à partir de la génération 1955), pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Ces assurés sont les plus nombreux dans les premiers déciles de pension (cf. graphique ci-dessous), c'est-à-dire parmi les faibles pensions. Ainsi, plus du tiers des assurés des deux premiers déciles de la génération 1965 feraient valoir leurs droits à retraite à 67 ans et plus, contre moins de 10 % pour les 50 % des pensions les plus élevées. En conséquence, l'âge moyen de liquidation pour ces assurés dépasserait les 64 ans, alors qu'il est légèrement inférieur à 63 ans pour l'ensemble de la génération.

Graphique 47 - Âge moyen de liquidation et proportion de départs à 67 ans ou plus, par décile de pension (génération 1965)



Source : DREES - Modèle Trajectoire.

Note de lecture :

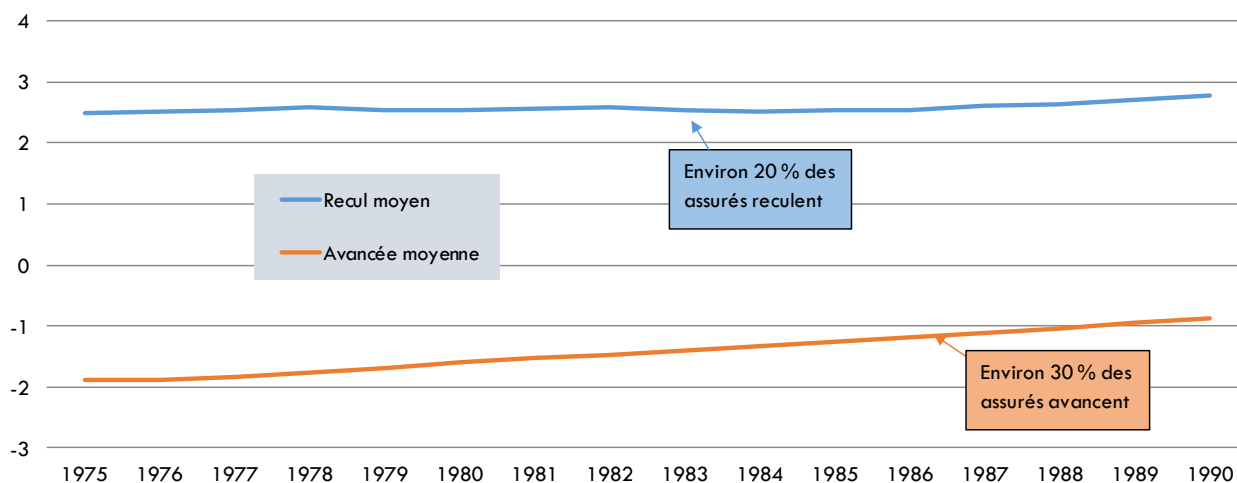
- Âge moyen (axe de gauche) : les assurés du premier décile, c'est-à-dire les 10 % d'assurés dont les pensions sont les plus faibles, feraient valoir leurs droits à retraite en moyenne après 64 ans, contre 62 ans environ pour les assurés du 7^e décile.
- Part des liquidations à 67 ans (axe de droite, courbe orange) : près de 36 % des assurés du 1^{er} décile feraient valoir leurs droits à retraite à 67 ans ou après, ils seraient moins de 10 % dans ce cas dans les déciles 6, 7, 8 et 9.

Dans le système universel de retraite, environ un tiers des assurés pourra partir plus tôt, en bénéficiant d'un âge d'équilibre générationnel dans le nouveau système inférieur à l'âge du taux plein individuel calculé, dans le système actuel, en fonction de la durée cotisée. Cette proportion atteindrait 50 % pour les assurés percevant les pensions parmi les 25 % les plus faibles (cf. tableau 13 de la partie 3A).

A titre d'exemple, selon les projections du modèle PRISME de la Cnav, 30 % des assurés de la génération 1981 avanceraient ainsi leur départ en retraite d'un an et demi en moyenne avec la réforme (graphique ci-dessous). Ce décalage moyen serait moindre pour les générations plus récentes, en raison de la hausse de leur âge d'équilibre appliquée dans le modèle de la Cnav, hypothèse étant faite que l'âge d'équilibre de chacune des générations accompagne les gains d'espérance de vie. Ainsi, pour les générations les plus jeunes cet âge se rapprocherait progressivement de l'âge d'annulation de la décote dans le système actuel.

L'âge d'équilibre prendra en compte la réalité des métiers et des carrières des assurés, au travers notamment des dispositifs de pénibilité et du maintien du dispositif de départ anticipé pour carrières longues : les assurés ayant commencé à travailler tôt pourront ainsi continuer à partir dès 60 ans, soit deux ans plus tôt que l'âge légal, de même que ceux ayant déclaré une incapacité permanente dans le cadre d'une maladie professionnelle ou un accident du travail ou encore que les travailleurs handicapés. Les personnes reconnues inaptes ou invalides, qui constituent environ un cinquième des flux de départ à la retraite, pourront continuer à partir dès 62 ans sans décote.

Graphique 48 - Décalages de l'âge de départ en raison de la réforme, par génération (en années)



Lecture : en raison de la réforme, afin d'atteindre le taux plein, environ 20 % des assurés reculent leur âge de départ, et environ 30 % des assurés l'avancent. Ces proportions varient peu selon les générations. Le recul moyen atteint 2 ans et demi pour la génération 1975 et près de 3 ans pour la génération 1990. L'avancée moyenne atteint 2 ans pour la génération 1975 et environ 1 an pour la génération 1990.

Notes : l'âge moyen est calculé relativement à la première liquidation de l'assuré ; par ailleurs, ces décalages sont projetés en fonction des hypothèses de comportement de départ implémentées dans le modèle PRISME (décrits en partie 3F) et reporté ici lorsque le décalage est supérieur à 1 mois.

Source : Cnav - Modèle PRISME.

3. L'ÂGE D'ÉQUILIBRE EST ÉGALEMENT UNE INCITATION AU PROLONGEMENT DE L'ACTIVITÉ

Pour les assurés pouvant continuer à travailler après 62 ans, le système universel incitera à la prolongation de l'activité comme dans le système actuel, grâce à plusieurs mécanismes.

D'abord, la prolongation d'activité sera favorisée. Pour chaque année travaillée supplémentaire, le nombre de points accumulés augmentera, ce qui se traduira par une retraite plus élevée. Or, ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui puisque, dans un système en annuités, certains trimestres acquis ou validés peuvent n'avoir aucun effet ou un effet très marginal sur l'amélioration de la retraite, dans les cas où la durée d'assurance requise est déjà atteinte.

En outre, les points accumulés dans le système universel seront à terme revalorisés tous les ans en fonction de l'évolution du salaire moyen par tête constatée par l'INSEE. Par comparaison, les salaires portés au compte dans les régimes en annuité actuels sont indexés sur l'inflation, dont l'évolution est sur longue période significativement inférieure à celle des revenus nominaux (cf. partie 3A).

Enfin, comme c'est le cas aujourd'hui, pour chaque année supplémentaire en activité au-delà de l'âge du taux plein, les assurés réduiront d'autant la durée qu'ils passeront en retraite. Cet effort, qui participe à l'équilibre du système de retraite au niveau collectif, sera valorisé par le versement d'une retraite plus élevée avec un bonus à hauteur de 5 % par année supplémentaire au-delà de l'âge d'équilibre. En sens inverse, en cas de départ avant l'âge d'équilibre, les assurés subiront un malus de 5 % par année d'écart entre l'âge d'équilibre et l'âge de liquidation.

En conséquence, le supplément de pension procuré par une année d'activité supplémentaire, incluant les points accumulés lors de cette année d'activité et la surcote¹, est plus élevé dans le système universel : une fois atteint l'âge du taux plein, il atteint +8 % (en euros constants), contre environ +5 % dans le système actuel pour un assuré ayant cotisé toute sa carrière au salaire moyen.

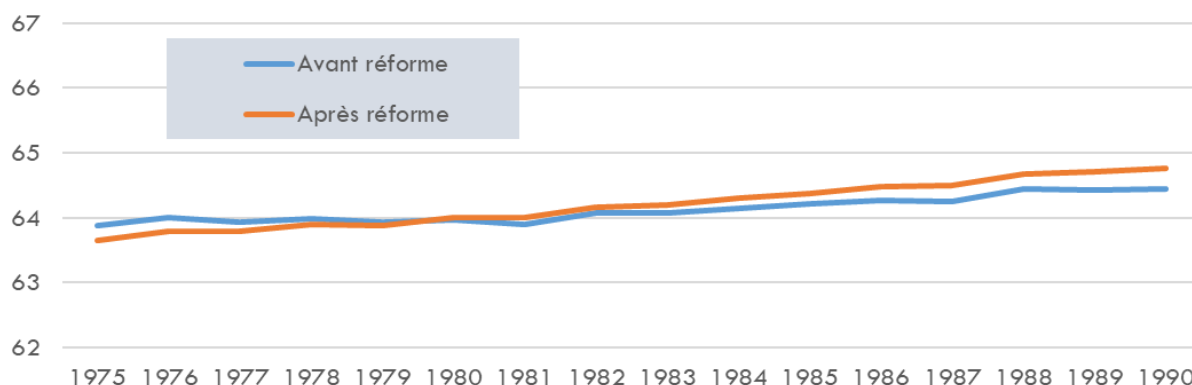
Environ un cinquième des assurés (y compris les catégories actives des régimes spéciaux) partiront plus tard à la retraite dans le système universel que ce qu'ils auraient fait dans le système actuel, avec un départ plus tardif d'environ trois ans en moyenne pour les générations nées dans les années 1990 (graphique ci-dessus). Cela se traduira pour eux par un gain très significatif de pension, en moyenne supérieur à 20 %, et conduira à augmenter la pension moyenne de l'ensemble de leur génération d'environ 5 %.

La moitié environ des assurés ne modifierait pas leur âge de départ dans le nouveau système. Parmi ces assurés, la majorité sont des assurés qui auraient atteint le taux plein en l'absence de réforme à un âge proche de l'âge pivot et pour lesquels le changement de système n'a pas d'effet sur l'âge de liquidation. Ce sera également le cas des personnes invalides ou inaptes.

Au total, en tenant compte de l'ensemble de ces décalages, l'âge moyen de départ serait plus élevé dans le système universel : 64 ans et 5 mois contre 64 ans et 10 mois environ dans le système actuel pour la génération 1990 (graphique ci-dessous). L'âge de départ augmenterait toutefois moins rapidement que l'espérance de vie, permettant de continuer à augmenter la durée passée en retraite pour les générations les plus jeunes (cf. partie 3D).

¹ En outre, dans le système universel, les droits acquis avant la liquidation seront indexés sur le SMPT, alors que les pensions sont indexées sur l'inflation.

Graphique 49 - Âge moyen de départ à la retraite par génération, avant et après réforme



Source : Cnav - Modèle PRISME. Note : âge moyen calculé relativement à la première liquidation de l'assuré ; âge moyen calculé en prenant en compte les départs anticipés (retraite anticipée pour carrière longue, catégories actives, pénibilité, etc.).

Note : sur les premières générations concernées par le système universel, la forte proportion de décalages de 67 à 65 ans explique la baisse de l'âge moyen de départ à la retraite pour cette génération. Le rapprochement de l'âge d'équilibre (+ 1 mois par génération) et de l'âge d'annulation de la décote (67 ans) explique que les générations suivantes partent ensuite en moyenne plus tard à la retraite que dans la situation hors réforme.

II. Des cotisations identiques pour les salariés et les fonctionnaires et un barème rénové pour les indépendants

Les cotisations versées par les assurés et leurs employeurs varient actuellement significativement selon les régimes. Le projet de loi prévoit d'uniformiser à terme les taux et assiette de cotisations, tout en ménageant une période de transition pouvant atteindre 20 ans à compter de 2025. Ces modalités transitoires feront l'objet de concertations avec chacun des secteurs concernés.

Sans préjuger des transitions qui seront mises en place, la présente étude d'impact détaille les effets d'une bascule vers le système cible de cotisations (évolution des taux et assiettes), dans l'objectif d'illustrer l'impact de la réforme à terme. Afin de pouvoir présenter des montants précis, à partir de projections d'évolution des assiettes des prélèvements sociaux, les estimations présentées ci-dessous portent sur l'année 2025 et partent de l'hypothèse d'une bascule immédiate, sans transition, dès cette date. Pour autant, en 2025, du fait des transitions qui seront instaurées, les effets seront très significativement minorés par rapport à ceux présentés ci-dessous.

1. DES TAUX DE COTISATIONS PROCHES DES TAUX ACTUELS DANS LE SECTEUR PRIVÉ, PERMETTANT DE NE PAS ALOURDIR LE COÛT DU TRAVAIL

Le projet de loi prévoit qu'un décret fixera le taux de la cotisation d'assurance vieillesse. Il est prévu que ce taux s'établisse en cible à 28,12 %. Cette cotisation sera partagée à 60 % par les employeurs et à 40 % par les assurés. Le passage du barème de cotisation actuel vers celui du système universel fera l'objet d'une transition dont les modalités seront définies par ordonnance à l'issue de concertations avec chacun des secteurs concernés.

La part de la cotisation permettant l'acquisition de points sera calculée à terme dans la limite de 3 fois le montant du plafond de la sécurité sociale (PASS), soit environ 120 000 € bruts. Au-delà de ce montant, les cotisations acquittées serviront à financer les prestations de solidarité et ne se

traduiront donc pas par l'ouverture de droits supplémentaires. Le taux de cette cotisation dé plafonnée s'établira à 2,81 % contre 2,30 % aujourd'hui.

Ce taux de cotisations correspond globalement au niveau auquel sont déjà soumis les salariés sur la tranche de revenu comprise en 0 et 3 PASS (soit 99 % des salariés affiliés au régime général), ce qui permettra de ne pas renchérir le coût du travail, tout en préservant les recettes du système de retraite. Par ailleurs, la répartition entre employeurs et salariés (60 % / 40 %) correspond à la répartition aujourd'hui en vigueur dans le régime de retraite complémentaire Agirc-Arrco (sauf dérogation par accord de branche ou d'entreprise).

La répartition des effectifs de salariés du privé, affiliés à l'Agirc-Arrco pour leur retraite complémentaire, par tranche de PASS est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 15 - Répartition des salariés du secteur privé par tranche de plafond de la sécurité sociale (PASS, environ 40 000 € bruts par an)

Tranche de salaire en PASS	Part des salariés
inférieur à 1	77%
de 1 à 3	22%
de 3 à 8	0,9%
Supérieur à 8	0,1%

Source : données Agirc-Arrco 2016

Le tableau ci-dessous indique les taux de cotisations qui seront applicables à terme, en les comparant avec le système actuel pour lequel les cotisations du régime de base (Cnav et MSA pour les salariés agricoles) et des régimes complémentaires (Agirc-Arrco et Ircantec) sont prises en compte.

Tableau 16 - Taux de cotisation applicables avant et après réforme (salariés du privé et contractuels du secteur public)

		Avant réforme					SUR				
Population	Tranches de rémunération	Taux	Taux salarial	Taux employeur	Part salariale	Part employeur	Taux	Taux salarial	Taux employeur	Part salariale	Part employeur
Rémunération < 1 PASS											
Agirc-Arrco	0-1 PASS	27,77%	11,31%	16,46%	41%	59%	28,12%	11,25%	16,87%	40%	60%
Rémunération > 1 PASS											
Agirc-Arrco	0-1 PASS	28,12%	11,45%	16,67%	41%	59%	28,12%	11,25%	16,87%	40%	60%
	1-3 PASS	26,94%	10,26%	16,68%	38%	62%	28,12%	11,25%	16,87%	40%	60%
	3-8 PASS	26,94%	10,26%	16,68%	38%	62%	2,81%	1,12%	1,69%	40%	60%
	8 PASS et +	2,30%	0,40%	1,90%	17%	83%	2,81%	1,12%	1,69%	40%	60%
Ircantec	0-1 PASS	24,75%	10,10%	14,65%	41%	59%	28,12%	11,25%	16,87%	40%	60%
	1-3 PASS	21,80%	7,35%	14,45%	34%	66%	28,12%	11,25%	16,87%	40%	60%
	3-8 PASS	21,80%	7,35%	14,45%	34%	66%	2,81%	1,12%	1,69%	40%	60%
	8 PASS et +	2,30%	0,40%	1,90%	17%	83%	2,81%	1,12%	1,69%	40%	60%

Notes :

- (i) Les salariés du secteur privé sont affiliés à l'Agirc-Arrco pour leur retraite complémentaire. Les contractuels du secteur public à l'Ircantec.
- (ii) Les cotisations employeur peuvent dans certains cas faire l'objet d'exonérations, par exemple pour les salaires en dessous de 1,6 SMIC dans le cadre des allègements de cotisations sur les bas salaires.
- (iii) Les taux de cotisations et les répartitions entre salarié et employeur sont ceux applicables dans le cas général. Il existe, notamment à l'Agirc-Arrco, des cas dérogatoires issus d'accords de branche ou d'entreprise.

La réforme entraînera à terme une baisse des cotisations vieillesse patronales et salariales des salariés affiliés à l’Agirc-Arrco pour leur retraite complémentaire et une hausse des cotisations vieillesse patronales et salariales des assurés affiliés à l’Ircantec pour leur retraite complémentaire. A titre d’illustration, le tableau ci-dessous présente l’impact de l’application immédiate des nouveaux taux de cotisations en 2025, sans tenir compte des modalités de transitions vers ces nouveaux taux.

Tableau 17 - Impact à terme de la réforme des retraites sur le rendement des cotisations des salariés du secteur privé et des non titulaires de la fonction publique, hors transitions

En Md€ 2025

	Total cotisations avant réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Total cotisations après réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impact de la réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales
Salariés du secteur privé (CNAV + Agirc-arcco)	183,0	110,1	72,9	181,6	109,8	71,8	-1,4	-0,3	-1,1
Non titulaires de la fonction publique (CNAV + Ircantec)	13,5	8,1	5,4	15,5	9,3	6,2	2,0	1,2	0,8

Source : calculs DSS sur données Acoiss.

Note de lecture : Les effets présentés ici sont hypothétiques puisqu'ils correspondent à une bascule immédiate dans le système cible dès 2025 en l'absence de toutes transitions.

Les effets seront cependant hétérogènes selon le niveau de revenu et le secteur des assurés.

La mise en œuvre du système universel aura notamment pour effet de diminuer à terme le taux de cotisations applicables aux revenus supérieurs à 3 PASS (qui concernent environ 200 000 salariés) dans la mesure où la tranche 2 de l’Agirc-Arrco et la tranche B de l’Ircantec concernent les tranches de rémunérations comprises entre 1 et 8 PASS tandis que les cotisations plafonnées du système universel seront prélevées dans la limite de 3 PASS. Ces évolutions interviendront très progressivement afin de préserver les recettes du système. La baisse des cotisations conduira à ne pas ouvrir de droits à retraite pour ces niveaux élevés de revenus. Au-delà de 8 PASS, le montant de la cotisation déplafonnée, qui organise la redistribution entre actifs, sera plus élevé que dans le système actuel (2,81% contre 2,3% dans le système actuel)

Par ailleurs, certains salariés connaissent actuellement au sein de leurs régimes complémentaires (notamment l’Agirc-Arrco) des spécificités en matière de cotisations. Il peut s’agir de taux plus élevés que le taux normal (« sur-cotisation »), ou d’une répartition spécifique des cotisations entre employeurs et salariés. Le projet de loi (article 15) prévoit que le Gouvernement est habilité à prévoir par ordonnance le maintien de ces cotisations dans le cadre de régimes supplémentaires obligatoires ainsi qu’à modifier le régime social et fiscal de la retraite supplémentaire des versements réalisés par les salariés et leurs employeurs dans ce cadre.

Pour illustrer les effets de la réforme, le tableau ci-dessous présente les cotisations mensuelles acquittées par les employeurs et les salariés avant réforme (base + complémentaire) et à terme, après réforme, pour un salarié ayant une rémunération égale équivalente à 1 SMIC ou 3 SMIC (en 2019).

Tableau 18 - Exemple d'impact de la réforme sur les cotisations mensuelles dues à différents niveaux de rémunération (en € 2019), à l'issue de la période de transition.

		Avant réforme			Après réforme			Différence		
		Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Salarié	Employeur	Total
AGIRC ARRCO	1 SMIC*	172 €	250 €	422 €	171 €	257 €	428 €	-1 €	6 €	5 €
	3 SMIC	508 €	761 €	1 269 €	513 €	770 €	1 283 €	5 €	9 €	14 €
IRCANTEC	1 SMIC	154 €	223 €	377 €	171 €	257 €	428 €	17 €	34 €	51 €
	3 SMIC	428 €	666 €	1 094 €	513 €	770 €	1 283 €	85 €	104 €	189 €

* En raison des allègements de cotisations sur les bas salaires, les montants de cotisations employeurs présentés ici pour un niveau de revenu égal à 1 Smic sont « théoriques » : ils ouvrent bien des droits au salarié mais ne font pas l'objet d'un versement effectif de la part de l'employeur.

2. UNE PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE DES PRIMES DES FONCTIONNAIRES ET DES RÉGIMES SPÉCIAUX POUR LE CALCUL DES DROITS ET UNE DISPARITION DES COTISATIONS D'ÉQUILIBRE

Le barème de cotisations des fonctionnaires et des salariés des régimes spéciaux sera à terme identique à celui des salariés du privé et leurs primes seront désormais prises en compte dans le calcul des droits à retraite.

2.1. Fonction publique

Avec la réforme, l'assiette et les taux des cotisations ainsi que le plafonnement de l'assiette des cotisations contributives seront identiques pour l'ensemble des assurés. Ces paramètres de cotisation s'appliqueront donc également à l'ensemble des primes et indemnités des fonctionnaires, des magistrats et des militaires, nés à compter de 1975, contrairement à la situation actuelle, rappelée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 19 - Assiette et taux des cotisations des affiliés aux régimes de la fonction publique en 2020

assiette indiciaire Régime spécial de retraite		assiette indemnitaire RAFP	
Assiette	Taux	Assiette	Taux
TIB* + NBI* + certaines primes	11,10 % + taux au titre de certaines primes	Plafond = 20 % du TIB	5 %

*TIB : traitement indiciaire brut, NBI : nouvelle bonification indiciaire

Toutefois, pour les fonctionnaires nés à compter de 1975, une transition vers le système cible de 15 ans sera mise en place afin d'éviter que la totalité des cotisations salariales ne s'applique immédiatement à cette part de la rémunération. Ainsi, si l'assiette cotisée doit intégrer l'ensemble des primes au taux de 28,12 % dès le 1^{er} janvier 2025, une répartition différente de la cible entre la part due par les employeurs (60 % en cible) et celle due par les assurés (40 %) est prévue au démarrage de la réforme. Les employeurs publics pourraient ainsi prendre transitoirement en charge une part plus importante des cotisations que celle prévue en cible, afin d'éviter des baisses de salaire net des fonctionnaires.

Dans un premier temps, cette transition se traduira donc par une montée en charge progressive de l'assiette des cotisations salariales applicables aux primes et indemnités. Le taux global des

cotisations salariales sur les primes et indemnités restera fixé à 5 %¹ au cours de cette première période.

Dans un second temps, le taux de la cotisation salariale contributive sera lui aussi progressivement relevé jusqu’à atteindre le taux cible de 11,25 %.

Il en résulte que les employeurs des fonctionnaires, des magistrats et des militaires pourraient transitoirement prendre en charge une part plus importante des cotisations que celle prévue en cible. Cette prise en charge diminuera à mesure que la part salariale remontera vers le niveau cible.

Les paramètres des cotisations patronales du système universel de retraite seront appliqués sans transition dès son entrée en vigueur aux employeurs de fonctionnaires, magistrats et militaires nés à compter de 1975². En contrepartie, les cotisations d’équilibre, versées actuellement par l’État pour équilibrer le Service des retraites de l’État et certains régimes spéciaux (notamment la SNCF et la RATP), disparaîtront progressivement au profit de transferts versés par l’État à différents titres, de sorte à maintenir en 2025 au même niveau la contribution globale de l’État au système de retraites (cf. partie 3D).

A terme, sans tenir compte des modalités de transition et des nouveaux transferts acquittés par l’État, la bascule dans le nouveau régime de cotisation aurait les effets résumés dans le tableau ci-après.

Tableau 20 - Impact à terme de la réforme des retraites sur le rendement des cotisations vieillesse (fonction publique)

En Md€ 2025

	Cotisations vieillesse								
	Total cotisations avant réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Total cotisations après réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impact de la réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales
Fonctionnaires FPE	17,2	9,3	8,0	24,4	14,6	9,8	7,2	5,4	1,8
Fonctionnaires FPH + FPT	23,8	17,3	6,5	19,6	11,8	7,9	-4,1	-5,5	1,4
Contributions d’équilibre	45,7	45,7					-45,7	-45,7	
Secteur public	86,7	72,3	14,4	44,1	26,4	17,6	-42,7	-45,9	3,2

Source : calculs DSS sur données Acoiss

Note de lecture : Les effets présentés ici sont hypothétiques puisqu’ils correspondent à une bascule immédiate dans le système cible dès 2025 en l’absence de toutes transitions. Les contributions d’équilibre sont ici calculées en retenant la convention EPR (pour équilibre permanent des régimes) du COR.

Dans le futur système, la contribution de l’État au système de retraite sera intégralement maintenue en 2025 puis évoluera selon la nature et la dynamique des dépenses qu’elle vise à couvrir (droits assimilables au droit commun, départs anticipés des catégories actives, prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique, droits spécifiques en extinction...). Elle intégrera donc progressivement les conséquences financières pour l’État de la suppression des régimes spéciaux et de certaines catégories actives.

2.2. Principaux régimes spéciaux

En dehors des régimes de la fonction publique, les régimes spéciaux se divisent en deux grandes catégories, les régimes dits « fermés » qui ne comptent plus de cotisants et les régimes « ouverts »,

¹ Dont 3,88 % de cotisation retenue pour l’acquisition des points d’une part et 1,12 % d’autre part, ce dernier taux correspondant directement au taux cible de la cotisation déplafonnée.

² Ou nés à compter de 1980 ou 1985 pour les personnels relevant des catégories actives.

pour lesquels les enjeux se concentrent essentiellement autour des trois secteurs du ferroviaire, des transports urbains parisiens et de la branche des industries électriques et gazières.

Les régimes dits « fermés » sont financés intégralement par l'État via une subvention d'équilibre annuelle et les régimes « ouverts » bénéficient d'un financement de l'État qui prend la forme d'une subvention versée et/ou d'une affectation de taxe(s) :

Tableau 21 - Financement de l'État vers les principaux régimes spéciaux (Md€ en 2018)

régime	Financement de l'Etat	
	Subventions	Taxes affectés
régime des agents de la SNCF	3,4	
régime des agents de la RATP	0,7	
salariés de la branche des industries électrique et gazière		1,5
régimes des marins *	0,8	
régimes des employés des mines	1,2	
régime des employés de la SEITA	0,2	
régime des employés de la banque de France **	0,4	
régime des clercs et employés de notaires		0,3
Total	6,7	1,8

* La subvention indiquée pour le régime des marins intègre 28 M€ de prise en charge de cotisations retraite par le programme 205 de l'État.

** Concernant le financement du régime des agents de la Banque de France, des versements d'équilibre de la Banque de France sont effectués à hauteur de 441 M€. La CRE est la Caisse de réserve des employés de la Banque de France.

Aujourd'hui les assiettes et taux de cotisations applicables aux salariés et aux employeurs relevant des régimes spéciaux sont dérogatoires de ceux applicables aux salariés relevant du régime général. Il existe par ailleurs une grande disparité de taux de cotisation et de définitions d'assiettes au sein même des régimes spéciaux¹ (cf. tableau *infra* pour les trois principaux régimes spéciaux).

Tableau 22 - Synthèse des taux de cotisations applicables dans les trois principaux régimes spéciaux en 2019

		Taux de cotisation à la charge des salariés	Taux de cotisation à la charge des employeurs	
	Assiette de cotisation		Taux équivalent aux régimes de droit commun	Taux finançant les droits spécifiques
SNCF	Assiette réduite	9,06%	24,04%	13,99%
RATP	Assiette réduite	12,95%	19,17%	/
IEG	Assiette réduite	12,73%	30,98%	16,43 %

Les cotisations finançant les régimes spéciaux sont pour la majorité assises sur une assiette moins large que celle prévue pour les assurés du régime général.

¹ Ces régimes de retraite couvrent à la fois la retraite de base et la retraite complémentaire. Ils ne peuvent ainsi être directement comparés au seul régime général qui ne concerne que la retraite de base.

Les taux des cotisations sont quant à eux très variables d'un régime à l'autre. Le niveau de la cotisation salariale est en règle générale déterminé de manière à ce que les salariés participent au financement du régime dans les mêmes proportions que s'ils relevaient des régimes de droit commun (base et complémentaire). La participation des employeurs au financement des régimes est assurée soit par une cotisation au sens propre, soit par le versement d'une contribution d'équilibre ou subvention.

En conséquence, l'uniformisation des assiettes et taux de cotisations a des impacts divers sur ces régimes spéciaux. La bascule des cotisations conduit à une hausse des cotisations salariales dans certains régimes (SNCF +0,2 Md€, industries électriques et gazières +0,1 Md€), et à des baisses de cotisations employeur (disparition des cotisations spécifiques des employeurs représentant 0,3 Md€ pour la SNCF et 0,7 Md€ pour les industries électriques et gazières). La diminution globale du rendement des cotisations de 2 Md€ faisant suite à la réforme ne se matérialisera dans son entièreté qu'à l'issue des transitions prévues. De plus, elle est à mettre au regard de la disparition d'avantages spécifiques qui représentent aujourd'hui 8 Md€ de dépenses pour l'ensemble des régimes spéciaux.

Tableau 23 - Impact en cible après transition de la réforme des retraites sur le rendement des cotisations vieillesse (principaux régimes spéciaux)

En Md€ 2025

	Cotisations vieillesse								
	Total cotisations avant réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Total cotisations après réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impact de la réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales
SNCF	1,8	1,5	0,4	1,3	0,8	0,5	-0,5	-0,7	0,2
RATP	0,5	0,3	0,2	0,6	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Industries électrique et gazière	3,5	2,7	0,7	2,1	1,3	0,8	-1,4	-1,5	0,1
Trois principaux régimes spéciaux	5,8	4,5	1,3	3,9	2,4	1,6	-1,9	-2,2	0,2

Source : calculs DSS sur données Acoss

3. UNE REFORTE DE L'ASSIETTE SOCIALE DES NON-SALARIÉS POUR RENFORCER L'ÉQUITÉ AVEC LES SALARIÉS

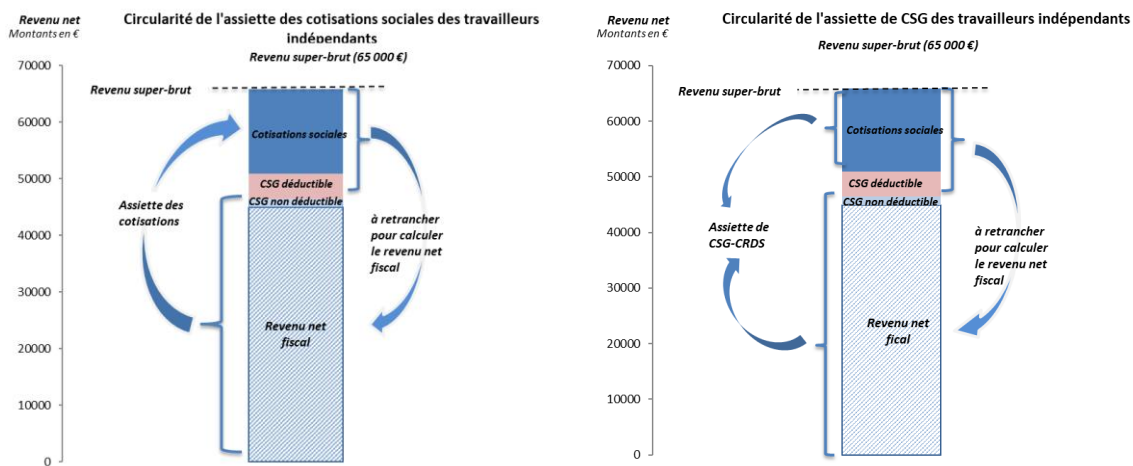
A l'occasion de l'instauration du système universel de retraite, l'assiette sociale des indépendants sera renouvelée. Cette nouvelle assiette sera calculée à partir d'un abattement forfaitaire appliqué au revenu déclaré avant prélèvements sociaux. Cette réforme permettra ainsi une modernisation et une simplification du calcul de l'assiette de l'ensemble des prélèvements sociaux des travailleurs non-salariés.

Aujourd'hui, en effet, les cotisations d'une part et les contributions sociales d'autre part (CSG et CRDS) sont calculées sur deux assiettes différentes. En simplifiant, les cotisations sont assises sur les revenus professionnels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire schématiquement les revenus professionnels dont sont déduits les cotisations de l'année précédente. Ce mécanisme confère au calcul des cotisations un caractère circulaire (cf. illustration ci-dessous). Les contributions sont assises quant à elles sur les revenus professionnels avant prélèvements (qu'on qualifiera ici de « super-bruts »).

Par rapport aux salariés dont les cotisations sont assises sur une assiette brute, c'est-à-dire hors cotisations patronales mais y compris cotisations salariales, l'assiette des cotisations des non-salariés est ainsi relativement faible. A l'inverse, leur assiette de contributions sociales (CSG et CRDS) est

relativement élevée. En alignant l'ensemble des prélèvements sociaux sur une assiette « brute », soit les revenus professionnels « super-bruts » abattus conventionnellement¹ de 30 % ici, cette réforme permettra ainsi de mettre fin à ce que l'on pourrait qualifier de « surpondération » de la CSG (cf. illustration ci-dessous).

Graphique 50 - Illustration de la circularité de l'assiette des travailleurs indépendants et de la surpondération de la CSG pour un revenu super-brut égal à 65 000 euros



Note de lecture : aujourd'hui, le calcul des montants de cotisations (à gauche) est circulaire dans le sens où il implique de retrancher au revenu « super-brut » le montant des cotisations, pour obtenir l'assiette (revenu net fiscal) sur laquelle sont calculées ces mêmes cotisations. Cette circularité est également présente pour le calcul de la CSG (à droite) puisque celle-ci repose sur le bénéfice net, qui inclut lui-même la part non-déductible de la CSG, auquel s'ajoutent les cotisations sociales, aboutissant à une surpondération relative de la CSG dans l'ensemble de prélèvements sociaux des indépendants.

Ainsi, la nouvelle assiette des prélèvements sociaux des indépendants correspondra au revenu « super-brut », c'est-à-dire les revenus professionnels retenus avant déduction des cotisations sociales obligatoires et la part déductible de la CSG, diminués d'un abattement forfaitaire. Cette assiette sera utilisée pour le calcul de l'ensemble des cotisations sociales, et pour la CSG et la CRDS.

Le niveau d'abattement, sera fixé de sorte à ce qu'il permette, concomitamment à l'évolution du barème des autres cotisations, notamment des cotisations d'assurance vieillesse complémentaire, de garantir la quasi-neutralité de ce changement d'assiette en termes de niveau de prélèvements par rapport à la situation actuelle sur le champ composé des artisans, commerçants et exploitants agricoles. Le niveau d'abattement, d'environ un-tiers, sera calibré pour assurer la neutralité parfaite pour les artisans-commerçants. Il fera l'objet de concertations dans le cadre de la préparation de l'ordonnance, et est fixé à titre conventionnel à 30 % pour les besoins de cette étude d'impact. Pour les professions libérales, le changement d'assiette des prélèvements sociaux est également neutre. En revanche, la diminution progressive du plafonnement des cotisations contributives à 3 PASS entraîne une baisse de rendement des cotisations des professions libérales qui s'établit à terme à 0,5 Md€.

Ainsi, le tableau suivant donne le surplus de cotisations et la diminution de CSG et CRDS entraînés par une réforme de l'assiette des prélèvements sociaux des non-salariés, dans l'hypothèse d'un

¹ Le niveau de l'abattement sera défini ultérieurement, dans le cadre d'une concertation.

abattement fixé à 30 % (dans la limite d'un montant égal au PASS), couplé à une hausse des taux de cotisation vieillesse.

Au total, à terme, c'est-à-dire sans tenir compte des transitions qui seront mises en place, les non-salariés gagneront 0,4 Md€ avec cette hypothèse : ils acquitteront 2,2 Md€ de cotisations vieillesse supplémentaires, et 2,6 Md€ d'autres prélèvements sociaux en moins (cf. tableau ci-dessous).

Ainsi, le couplage de cette réforme de l'assiette sociale à celle des retraites permettra d'améliorer l'équité entre les salariés et les non-salariés en matière de prélèvements sociaux comme de droit à retraite. En contrepartie d'une hausse des cotisations retraite, la CSG acquittée par les indépendants diminuera (ces réformes sont globalement neutres pour les artisans et les commerçants, et conduisent à une baisse des prélèvements sociaux pour les professions libérales, qui s'acquitteront à terme de cotisations plafonnées dans la limite de 3 PASS, contre des assiettes de cotisations pouvant atteindre 15 PASS aujourd'hui) . Elle permettra d'améliorer également, pour le même revenu, l'acquisition de points au titre du système universel et de renforcer le niveau de prestations de retraite de ces assurés.

Tableau 24 - Impact à terme de la réforme des retraites sur le rendement des cotisations vieillesse (non-salariés), avec une hypothèse d'abattement de 30%

Gains ou perte pour les non-salariés, en Md€ 2025

	Cotisations vieillesse	Autres prélèvements sociaux	Impact global
Non salariés	-2,2	2,6	0,4

Source : calculs DSS sur données Acoss.

A titre d'illustration, le tableau suivant détaille la situation après réforme d'un artisan dont le revenu annuel est égal à l'équivalent de 8 000 euros 2019 annuel. Le changement de mode de construction de son assiette, conjugué au passage au système universel, entraîne une diminution de ses prélèvements totaux de 44 €. L'augmentation de ses cotisations vieillesse sera de 237 € alors que la diminution de la CSG qu'il acquittera sera supérieure, à -273 €.

Tableau 25 - Effet des modifications de calcul d'assiette et de taux pour un travailleur indépendant

Montants annuels en euros 2019

Revenu en 2019	Assiette actuelle	Nouvelle assiette de cotisation	Revenu superbrut	Avant réforme			Après réforme			Différence		
				Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Ecart de cotisation	Ecart de CSG	Ecart de cotisation vieillesse
8 000 €	8 511	8 332	11 902	2 106	1 609	3 715	2 343	1 328	3 671	- 44 €	- 273 €	237

La modification du calcul de l'assiette des travailleurs indépendants a également des conséquences similaires sur les micro-entrepreneurs. Pour un micro-entrepreneur dont le revenu annuel serait de 2000 €, le total des cotisations varie peu (4 €) mais la structure des prélèvements sociaux se déforme au profit de la cotisation vieillesse et au détriment de la CSG, permettant de cette manière une ouverture de droit retraite plus importante. La réforme prévoit également la mise en place d'une

cotisation vieillesse minimale optionnelle pour les micro-entrepreneur. Elle permet d'obtenir l'ouverture de droits retraite plus important.

Tableau 26 - Effet des modifications de calcul d'assiette et de taux pour un micro-entrepreneur (selon qu'il a retenu ou non l'option de cotisation minimale dans le système universel)

Montants annuels en euros 2019

Revenu en 2019	Assiette actuelle	Nouvelle assiette de cotisation	Revenu superbrut	Avant réforme				Après réforme			
				Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Contribution à la pension	Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Contribution à la pension
2 000 €	2 128	2 476	3 537	532	407	939	44	603	340	943	175

Revenu en 2019	Assiette actuelle	Nouvelle assiette de cotisation	Revenu superbrut	Après réforme (sans option minimale)				Après réforme (avec option minimale)			
				Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Contribution à la pension	Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Contribution à la pension
2 000 €	2 128	2 476	3 537	603	340	943	175	1 240	340	1 580	394

C. IMPACTS POUR LES FONCTIONNAIRES, LES PROFESSIONS LIBÉRALES ET LES AFFILIÉS DES RÉGIMES SPÉCIAUX

Les règles des régimes de fonctionnaires, des salariés des régimes spéciaux et des professions libérales sont actuellement spécifiques et différentes de celles des salariés du secteur privé. Ces différences portent notamment sur les modalités de cotisations (assiette et taux) et de calcul de la pension (rémunération ou période de référence)

Pour les agents titulaires des trois fonctions publiques ainsi que pour les salariés statutaires des régimes spéciaux, la rémunération « cotisable » exclut les primes, dans une proportion variable d'un secteur professionnel à un autre, et le salaire hors primes perçu au cours des six derniers mois d'activité sert de base pour le calcul de la pension. Si cette règle de calcul est a priori plus favorable qu'une prise en compte des 25 meilleures années, il faut souligner que les affiliés de ces régimes ne bénéficient pas, dans leur très grande majorité de régimes complémentaires qui viennent compléter la retraite de base contrairement aux salariés. En conséquence, les taux de remplacement, soit la différence entre le dernier revenu d'activité et la retraite, des agents publics sont équivalents à ceux des salariés malgré ses règles différentes¹.

L'intégration de ces régimes au sein du système universel permettra d'ouvrir aux fonctionnaires et aux agents des régimes spéciaux des droits nouveaux, en matière de cotisations et de calcul des droits. Ainsi pour une même rémunération, tous disposeront à terme des mêmes droits à retraite, leur pension étant calculée sur les revenus de l'ensemble de la carrière, y compris les primes qui peuvent représenter une partie substantielle de la rémunération. L'acquisition de droits à retraite y compris sur les primes conduit, malgré les nouvelles modalités de calcul, à des droits à retraite en moyenne plus importants (*cf. infra*).

Compte tenu de l'effort de convergence à fournir, la mise en place du système universel devra toutefois prendre en compte la situation spécifique de certains secteurs professionnels. C'est notamment le cas des professeurs de l'éducation nationale, des universitaires et des chercheurs, dont les primes sont faibles par rapport à celles de fonctionnaires comparables. Le projet de loi prévoit par conséquent à son article 1^{er} qu'une revalorisation salariale soit mise en œuvre à l'issue d'une phase de concertation sociale afin de garantir aux enseignants et personnels de la recherche un niveau moyen de retraite comparable à celui des corps de catégories comparables.

De même, les douze régimes des professions libérales présentent des profils très différents les uns par rapport aux autres, mais aussi par rapport aux autres régimes de non-salariés (artisans-commerçants, exploitants agricoles). Les niveaux de rémunération et la situation démographique de ces professions sont hétérogènes. En conséquence, les choix des professions en matière d'assiette, de barèmes de cotisation et de rendement de leurs régimes ont conduit à des situations contrastées, certaines professions étant plus éloignées de la cible du système universel que d'autres. Certains de ces régimes ont constitué au fil du temps des réserves financières pouvant être importantes, en raison notamment d'une démographie favorable. L'intégration des professions libérales au sein du système universel suppose de procéder à une convergence de leurs règles, qui a moins trait au calcul des pensions (les régimes sont déjà en points) qu'à l'assiette et aux taux de cotisation. Cette transition ne peut être que progressive et adaptée à des points de départ qui sont très différents. Elle ne doit

¹ Cour des comptes, Les pensions de retraite des fonctionnaires, Rapport public thématique, 2016

pas conduire à bouleverser l'équilibre économique de ces activités, qui est évidemment déterminant pour les intéressés, mais aussi pour leurs salariés.

I. Un achèvement très progressif de l'uniformisation des taux et assiettes de cotisations pour les fonctionnaires

1. PANORAMA DES RÉGIMES DE RETRAITE DES AGENTS PUBLICS

Les différentes catégories d'agents publics, à l'exception des agents contractuels de droit public dont les règles de cotisation et de liquidation sont d'ores et déjà assez proches de celles applicables aux salariés relevant des régimes de droit commun, sont celles qui sont le plus éloignées des futures règles du système universel de retraites notamment en termes de structure de cotisations et de modalités de calcul des prestations.

Les agents titulaires des trois versants de la fonction publique (fonction publique de l'État, fonction publique hospitalière (FPH) et fonction publique territoriale (FPT)) et militaires sont couverts, de manière identique, par un régime complet leur assurant l'équivalent d'une retraite de base et d'une retraite complémentaire (régime de l'État pour les agents de la FPE et régime de la CNRACL pour les agents des deux autres versants), et par un régime additionnel par points (le RAFP) qui permet d'améliorer le taux de remplacement de leurs pensions. Les règles de cotisation et de prestation des deux régimes de base sont identiques : l'assiette de cotisation est constituée du traitement indiciaire brut ; une carrière complète donne droit à une pension égale à 75 % du traitement indiciaire brut des six derniers mois (hors bonifications et accessoires). Seuls l'organisation et le financement des régimes diffèrent.

Les ouvriers d'État sont affiliés à un régime spécial porté par le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État (FSPOEIE). Pour la plupart, l'assiette de cotisation comprend la totalité de la rémunération et la pension servie pour une carrière complète est égale à 75 % d'un salaire reconstitué sur la base de leur dernier salaire horaire. Le taux de cotisation salariale est aligné sur celui des fonctionnaires, tandis que le taux de contribution patronale (35,01 % en 2019) évolue comme celui régime général depuis 2012, à partir d'un point de départ de 33 % en 2011 ; ce taux était ainsi de 34,63 % en 2017 et en 2018.

Les agents publics non titulaires (contractuels) sont affiliés, pour leur régime de base, au régime général, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et, pour leur complémentaire, à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec) lorsque leur contrat de travail est de droit public ou l'Agirc-Arrco lorsque leur contrat de travail est de droit privé.

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	Retraite additionnelle	Période de référence pour le calcul de la pension
Principaux régimes spéciaux				
Salariés des régimes spéciaux de retraite	CNIEG (IEG)	Aucun dispositif obligatoire	X	
	ENIM (marins salariés et non-salariés)		Salaire forfaitaire de la catégorie dont relève le marin au cours des 2 dernières années	
	CPRP SNCF : cotisations calculées pour équivaloir en montant les cotisations des salariés des régimes de droit commun		X	
	CRP RATP : cotisations calculées pour équivaloir en montant les cotisations des salariés des régimes de droit commun		X	
Fonctionnaires et assimilés				
Fonctionnaires de l'Etat, magistrats et militaires	Service des retraites de l'Etat (SRE) : cotisations calculées sur le traitement indiciaire de base hors primes	RAFP (ERAFP) : cotisations calculées sur les primes	X	
Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL : cotisations calculées sur le traitement indiciaire de base hors primes		X	
Ouvriers de l'Etat	FSPOEIE		X	

Pour ces différentes catégories, **la structure de cotisation prévue par le système universel constitue un changement important**. En effet, malgré la mise en place du régime de retraite additionnelle de la fonction publique, leur rémunération cotisable reste à ce jour pour l'essentiel de la rémunération indiciaire, les primes, à l'exception de certains corps spécifiques (policiers, douaniers, pompiers), n'entrant pas dans l'assiette. Le taux de cotisation applicable à cette rémunération indiciaire a progressivement convergé vers le taux de droit commun en application des précédentes réformes, il s'est établi à 11,10 % en 2020. Les impacts sur la rémunération des fonctionnaires proviendront essentiellement de l'élargissement de l'assiette soumise à cotisations. Afin de limiter l'effet sur la rémunération nette des agents concernés, la transition vers les nouvelles modalités de cotisations pourrait s'opérer progressivement sur une période de 15 ans après concertation avec les organisations syndicales représentatives.

2. LES RÉGIMES DES AGENTS PUBLICS ONT INITIÉ UNE CONVERGENCE SUR LES RÉGIMES DE DROIT COMMUN.

2.1. Les réformes successives ont amorcé une convergence des régimes des agents publics vers les régimes de droit commun.

Avec la réforme de 2003, les paramètres de calcul et de revalorisation des pensions de base des fonctionnaires et des ouvriers d'État se rapprochent de ceux des salariés du privé (revalorisation des pensions en fonction de l'inflation, alignement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite au taux plein, introduction du mécanisme de décote/surcote). La création du régime additionnel de retraite pour les fonctionnaires a montré la volonté de créer des droits à pension à

partir des revenus indemnitaires, qui peuvent représenter une part significative de la rémunération totale (23 % en moyenne aujourd’hui).

La réforme de 2010 a poursuivi cette convergence en supprimant d’autres spécificités (ex : dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants). De même, les critères d’obtention du minimum garanti, qui jusqu’ici était accordé sans condition d’âge ou de durée de cotisation, ont été alignés sur ceux du régime général.

2.2. Une convergence interrompue des taux de cotisation salariale des régimes.

La comparaison des taux de cotisations salariale et patronale auxquels cotisent les agents publics et les salariés du secteur privé reste difficile, étant donné les différences de structure des régimes et les disparités d’assiette de cotisation. Les régimes de l’État, de la CNRACL et des ouvriers d’État sont des régimes complets, alors que les agents publics contractuels sont affiliés à un régime de base et à un régime complémentaire.

L’assiette des régimes de fonctionnaires titulaires est limitée au seul traitement de base, auquel s’ajoutent dans quelques rares cas certaines rémunérations accessoires soumises alors à une retenue pour pension spécifique (NBI, primes de sujétion spéciale...). L’assiette de cotisations de l’Ircantec est également constituée de la totalité de la rémunération à l’exclusion des éléments à caractère familial, répartie sur deux tranches et dans la limite de 8 fois le plafond de la sécurité sociale. Quant à l’assiette de cotisation des ouvriers d’État, elle inclut la totalité de leur rémunération, sans plafond.

Les réformes des retraites de 2010 et de 2014 ont prévu la convergence du taux de retenue pour pension des fonctionnaires sur les taux en vigueur dans les régimes de droit commun, dans un souci de plus grande équité entre salariés du privé et fonctionnaires. Ainsi, en 2020, le taux est de 11,10 %. Il demeure cependant inférieur de 0,21 point au taux de cotisation salariale sous le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) des régimes de droit commun, du fait de la non-répercussion sur le taux des fonctionnaires, des hausses de taux de cotisation salariale du régime complémentaire Agirc-Arrco décidées lors des accords de mars 2013, d’octobre 2015 et de novembre 2017.

Tableau 27 - Taux de cotisation salariale des fonctionnaires et des ouvriers d’État

	2010	2011	≤ 10 / 2012	> 10 / 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
régimes de droit commun	10,55%	10,55%	10,55%	10,65%	10,65%	10,90%	11,05%	11,15%	11,20%	11,20%	11,31%	11,31%
fonctionnaires & ouvriers d’État	7,85%	8,12%	8,39%	8,49%	8,76%	9,14%	9,54%	9,94%	10,29%	10,56%	10,83%	11,10%
agents contractuels (sous 1 PASS)	9,00%	9,03%	9,10%	9,20%	9,30%	9,59%	9,79%	9,97%	10,10%	10,10%	10,10%	10,10%

2.3. Des disparités demeurent entre les taux de cotisation employeur

Alors que les régimes des fonctionnaires et des ouvriers d’État ont connu une forte hausse de leurs taux de contribution patronale, les taux en vigueur pour les salariés ont été comparativement plus stables, malgré le relèvement progressif des taux en vigueur à l’Agirc et à l’Arrco.

Pour le **régime de l’État**, trois taux de contribution employeur coexistent : un taux pour les fonctionnaires civils et magistrats et les agents détachés, un taux pour les militaires, et un taux pour couvrir les dépenses d’allocation temporaire d’invalidité. Ces taux sont révisés chaque année de

façon à équilibrer le régime, et ont donc progressé rapidement entre 2006 et 2013 en raison de l'augmentation des dépenses de pension.

Pour le **régime de la CNRACL**, une série de relèvements successifs sont intervenus entre 1995 et 2005 et ont porté le taux de la contribution employeur de 21,30 % à 27,30 %, soit une hausse de 28 % de l'effort contributif des employeurs. Par ailleurs, les hausses appliquées dans le cadre de l'élargissement du dispositif « carrières longues » (+0,25 point entre 2012 et 2016) et en lien avec la réforme des retraites de 2014 (+0,30 point entre 2014 et 2017), ont été répercutées sur les taux de cotisation employeur. Enfin, la pérennisation du financement du régime a nécessité un relèvement du taux de contribution patronale de 1,45 point en 2013 puis 1,55 point en 2014. L'addition de toutes ces hausses conduit à un taux de 30,65 % depuis 2017 ;

Le taux de cotisation au **FSPOEIE**, stable à 10,34 % entre 1991 et 1998, puis à 24 % entre 1999 et 2008, augmente régulièrement depuis, du fait notamment de son indexation sur les taux de contribution employeur du régime général, pour atteindre 35,01 % en 2019.

Tableau 28 - Taux de contribution employeur des fonctionnaires et des ouvriers d'État

Année	Taux des employeurs de fonctionnaires de l'État			Taux patronal	Taux patronal	Taux régime de droit commun (Cnav + Arrco) pour un non-cadre
	civils, et agents détachés	au titre des ATI	militaires	CNRACL	FSPOEIE	
2000				25,60 %	24,00 %	15,50%
2001				26,10 %	24,00 %	15,50%
2002				26,10 %	24,00 %	15,50%
2003				26,50 %	24,00 %	15,50%
2004				26,90 %	24,00 %	15,50%
2005				27,30 %	24,00 %	15,50%
2006	49,90 %	0,30 %	100,00 %	27,30 %	24,00 %	15,60%
2007	50,74 %	0,31 %	101,05 %	27,30 %	24,00 %	15,60%
2008	55,71 %	0,31 %	103,50 %	27,30 %	24,00 %	15,60%
2009	60,14 %	0,32 %	108,39 %	27,30 %	27,00 %	15,60%
2010	62,14 %	0,33 %	108,63 %	27,30 %	30,00 %	15,60%
2011	65,39 %	0,33 %	114,14 %	27,30 %	33,00 %	15,60%
2012	68,59 %	0,33 %	121,55 %	27,30 % *	33,00 % *	15,60 % *
2013	71,78 %**	0,32%	126,07%	28,85%	33,23%	15,70%
2014	74,28%	0,32%	126,07%	30,40%	33,87%	15,98%
2015	74,28%	0,32%	126,07%	30,50%	34,28%	16,15%
2016	74,28%	0,32%	126,07%	30,60%	34,51%	16,25%
2017	74,28%	0,32%	126,07%	30,65%	34,63%	16,30%
2018	74,28 %	0,32 %	126,07 %	30,65%	34,63%	16,30%
2019	74,28 %	0,32 %	126,07 %	30,65%	35,01%	16,30%

* Ces taux sont plus élevés de 0,10 point en novembre et décembre, en application du décret du 2 juillet 2012.

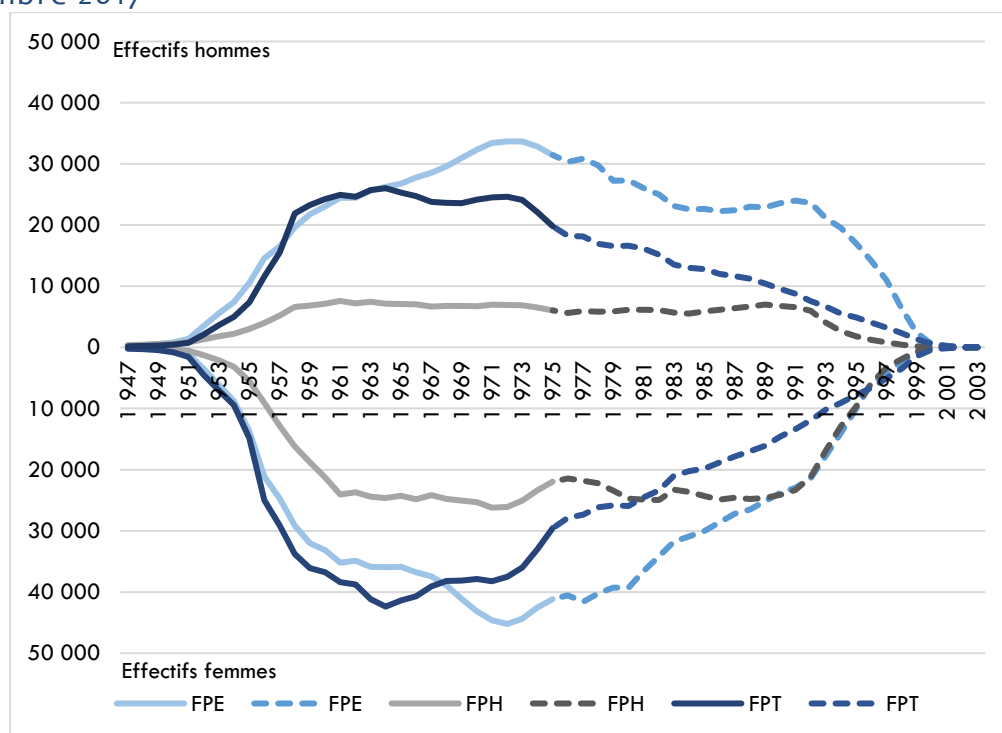
** Il s'agit du taux moyen sur l'année, prenant en compte la baisse ponctuelle de taux sur le mois de décembre 2013 (sans cette baisse, le taux de contribution aurait été de 74,28 %).

3. UNE TRANSITION TRÈS PROGRESSIVE : ENVIRON LA MOITIÉ DES FONCTIONNAIRES ACTUELS SERONT CONCERNÉS PAR LE NOUVEAU SYSTÈME UNIVERSEL

Le système universel de retraite entrera en vigueur dès 2022 à compter de la génération 2004, et à partir de 2025 pour les générations nées après le 1^{er} janvier 1975. Une ordonnance aménagera ces générations pour les catégories partant actuellement plus tôt en retraite (les catégories actives notamment) afin d'assurer les mêmes délais d'entrée en vigueur (à savoir 17 ans du départ à la retraite en 2020). Pour les fonctionnaires dont l'âge d'ouverture des droits est 57 ans, la 1^{ère} génération concernée pourrait ainsi être la génération 1980, tandis que pour les fonctionnaires dont l'âge d'ouverture des droits est 52 ans, la 1^{ère} génération concernée pourrait être la génération 1985.

Au 31 décembre 2025 et en supposant une stabilité des effectifs entre 2019 et 2025, les fonctionnaires civils concernés par le nouveau système universel seraient estimés à 740 000 ETPT¹ pour la fonction publique de l'État (FPE), 1 013 000 pour la fonction publique territoriale (FPT) et 730 000 pour la fonction publique hospitalière (FPH). La part des effectifs concernés différerait entre les versants de la fonction publique : de 57 % à la FPE, elle serait de 60 % à la FPT et de 66 % à la FPH. Les caractéristiques démographiques actuelles expliquent cette différence, l'âge moyen des assurés étant plus élevé à la FPE qu'à la FPT et la FPH : respectivement 49 ans contre 46 ans et 40 ans à fin 2017. Le graphique ci-dessous présente les pyramides des âges des trois volets de la fonction publique des générations 1947 à 2005.

Graphique 51 - Pyramide des âges par versant de la fonction publique et par sexe au 31 décembre 2017



Les effectifs FPE présentés n'intègrent pas les fonctionnaires rattachés aux entreprises Orange et La Poste, qui constituent un groupe fermé depuis la privatisation de ces entreprises, ainsi que les militaires. Les premiers représenteront un effectif réduit en 2025, de moins de 5 000 fonctionnaires, du fait de la décroissance rapide du nombre de fonctionnaires dans ces entreprises liée aux départs en retraite. Ensuite, le nombre de militaires concernés par le nouveau système universel, qui sera déterminé selon un critère de durée de services et non générationnel, sera précisé par ordonnance.

L'affiliation au régime universel se traduira par une augmentation des cotisations à verser pendant la période d'activité puis par une hausse des pensions perçues après la liquidation des droits à la retraite.

¹ Equivalent temps plein travaillé

4. POUR LES GÉNÉRATIONS QUI INTÉGRERONT LE SYSTÈME UNIVERSEL, LES PRIMES SERONT PROGRESSIVEMENT INTÉGRÉES À L'ASSIETTE DE COTISATION

A compter de 2025, l'ensemble des primes et des indemnités perçues par les fonctionnaires appartenant à une des générations concernées par la réforme seront intégrées à l'assiette des cotisations retraite. Actuellement, seule la part dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut est cotisée au régime additionnel de retraite de la fonction publique (RAFP) au taux global de 10 % réparti à parts égales entre l'employeur et le salarié. Cette assiette RAFP devra donc être élargie à l'ensemble des primes, puis le taux salarial de 5 % augmenté progressivement jusqu'au taux cible de 11,25 %.

Pour la FPE, l'élargissement de l'assiette à l'intégralité des primes représentera, pour les générations concernées, une hausse de l'effort contributif des fonctionnaires d'État civils estimée à 0,7 Md€ à terme.

Les militaires justifient d'une part de primes plus importante dans la rémunération, 38 % contre 22 % pour les fonctionnaires d'État. Cette part de primes plus élevée découle notamment des primes spécifiques obtenues lors des opérations extérieures.

S'agissant des fonctionnaires de la FPH et de la FPT, le surcroît d'effort contributif est évalué à 0,4 Md€ à terme.

Enfin, le surcroît de cotisations salariales généré par l'inclusion des primes ne concernerait qu'une infime partie des 5 000 ouvriers d'État qui sera concernée par la réforme. En effet, 96 % des effectifs sont rémunérés selon les salaires de l'industrie qui intègrent déjà les primes dans l'assiette de cotisation. Pour les 4 % concernés, la mesure des impacts fera l'objet d'un travail spécifique avec le ministère des armées.

Des transitions seront mises en place pour éviter un effet de seuil brutal sur la rémunération nette des agents lors de l'affiliation au régime universel, pour lisser dans le temps le surcroît de cotisation lié à l'intégration des primes dans l'assiette et à l'alignement des taux salariaux sur 11,25 %. Les modalités de cette transition seront fixées par ordonnance. Elle déterminera les modalités de convergence, sur une période maximale de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du système universel de retraite, des cotisations dues par les fonctionnaires, les magistrats, les militaires et leurs employeurs vers les cotisations de droit commun.

Cette ordonnance devra également prévoir les conditions de prise en charge de l'écart de cotisation salariale, durant cette transition, par l'employeur, afin d'assurer l'acquisition par ces agents de points à hauteur de leur rémunération globale, sans quoi l'effet sur la retraite du manque de cotisation salariale durant la période de rattrapage de l'effort contributif serait trop conséquent. En particulier, cette prise en charge sera dégressive dans le temps à mesure de la montée en charge progressive des taux de cotisation.

Pour leur part, les fonctionnaires non concernés par le projet de réforme continueront à cotiser au CAS Pensions et à la CNRACL respectivement pour les fonctionnaires FPE et FPT-FPH, ainsi qu'à l'ERAFP. L'assiette de cotisation ne sera pas modifiée.

Toutefois, dans le prolongement de la réforme des retraites de 2010 qui prévoyait une convergence du taux de la cotisation salariale des régimes spéciaux de retraite de la fonction publique vers ceux des régimes d'affiliation des salariés du privé, le taux de 11,25 % du système universel de retraite

applicable à tous les salariés, devrait conduire à augmenter le taux de la cotisation salariale de la fonction publique à hauteur de 0,15 point.

Par ailleurs, l'article 18 du projet de loi prévoit que le bureau de chaque assemblée parlementaire déterminera, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel, les modalités de transition en matière de cotisations d'assurance vieillesse pour les fonctionnaires parlementaires, permettant de mettre fin à l'écart constaté avec les cotisations de droit commun au plus tard le 1^{er} janvier 2045.

5. LES IMPACTS SUR LES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES SERONT TRÈS PROGRESSIFS

Le projet de loi prévoit que les fonctionnaires concernés par la réforme seront affiliés au nouveau régime universel à compter de 2025. En ce sens, toute la partie de la carrière effectuée avant 2025 donnera lieu à une pension de retraite calculée selon les anciennes règles des régimes. L'autre partie de la pension découlant des droits acquis à partir de 2025 sera calculée sur la base des dispositions du système universel.

Les impacts du passage au système universel sur les pensions individuelles seront progressifs à mesure que les droits liquidés intégreront une part croissante du système universel. Ainsi, si cette part est nulle pour les générations non concernées par la réforme, elle progresserait de 30 % pour la génération 1975 à 100 % pour la génération 2004, qui aura 18 ans en 2022 et cotisera dès cette date selon les règles du système universel.

Au-delà, ce n'est qu'à partir de 2037 que les droits acquis dans les 42 régimes actuels diminueront progressivement. Cette extinction s'échelonnera sur une quarantaine d'années compte tenu de l'espérance de vie anticipée pour la génération 1975 tant pour l'assuré principal que pour le réversataire à son décès.

La mise en place du système universel ne conduira pas à une baisse des pensions moyennes et permettra leur maintien.

Le système universel permettra de simplifier et d'améliorer la retraite pour les fonctionnaires polypensionnés. Ils sont en effet surreprésentés dans la fonction publique : en 2012, seuls 59 %, 17 % et 35 % des affiliés respectivement de la FPE, FPT et FPH touchaient une pension d'un seul régime de base.

Par ailleurs, l'affiliation au système universel aura des effets positifs pour les générations les plus jeunes de fonctionnaires (cf. graphique ci-dessous). D'abord, l'intégration des primes dans l'assiette de calcul permettra l'acquisition de droits plus importants tout au long de la carrière. A la liquidation, ces droits supplémentaires viendront augmenter la pension de retraite. Cette évolution majeure permet de prendre en compte l'augmentation de la part des primes dans la rémunération globale des fonctionnaires constatée ces dernières années et d'assurer une pension cohérente avec la carrière de chaque assuré. Cet effet est consolidé par l'augmentation des taux de cotisation sur la part des primes qui assure une acquisition de droits homogènes sur toute la rémunération.

Un volet des droits non-contributifs explique également une autre partie des impacts positifs attendus : les bonifications familiales seront plus favorables dans le système universel – elles sont

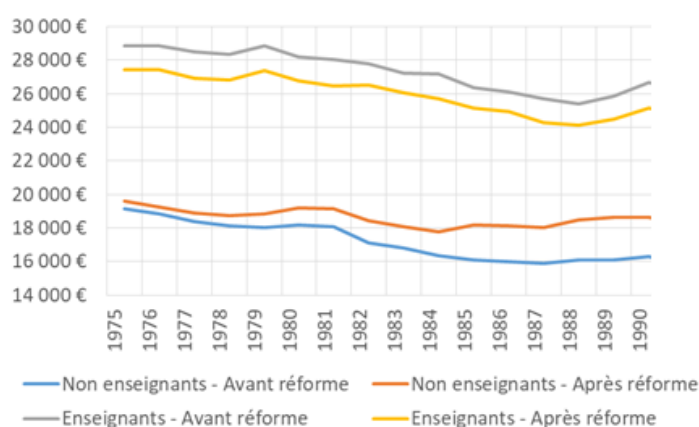
moins généreuses que celles du régime général dans le système actuel –, et l’indexation du minimum de pension sur les salaires, permettra une dynamique favorable d’évolution.

Enfin, la limitation du nombre de régimes permettra de réduire le non-recours constaté aujourd’hui dans certains régimes et de majorer mécaniquement d’autant les pensions liquidées. Au RAFP, ce non-recours s’explique notamment par un niveau faible de droits acquis pour les assurés proches du départ à la retraite. Ce constat découle directement de la mise en place récente du régime, en 2005, et une montée en charge progressive des pensions limitée par une assiette et des taux de cotisation étroits.

Néanmoins, certaines populations connaîtraient, par une stricte application des nouvelles règles, une diminution de pension. En effet, la pension de certains assurés pourrait diminuer par l’arrêt du calcul de la pension de référence sur le traitement indiciaire détenu pendant au moins 6 mois d’une part, et la perte du taux de liquidation maximal de 75 %. Ainsi les fonctionnaires peu primés ou ceux dont la carrière était relativement ascendante, notamment les années précédant directement le départ en retraite, pourraient voir leur pension baisser. Pour cette raison, le projet de loi apporte un certains nombres de garanties.

S’agissant des enseignants, des enseignants chercheurs et des chercheurs, le projet de loi garantit que la mise en place du système universel de retraite, qui pourrait leur être défavorable (cf. graphique ci-dessous), s’accompagnera, dans le cadre d’une loi de programmation, d’une revalorisation de leur rémunération leur assurant le versement d’une retraite d’un montant équivalent à celle perçue par les fonctionnaires appartenant à des corps comparables de la fonction publique de l’État.

Graphique 52 - Pensions moyennes par génération dans la fonction publique pour les enseignants et les non enseignants (en euros constants 2019, hors revalorisations des enseignants)



Source : Service des retraites de l’État, retraitements Direction du Budget.

Champ : fonctionnaires civils de la FPE.

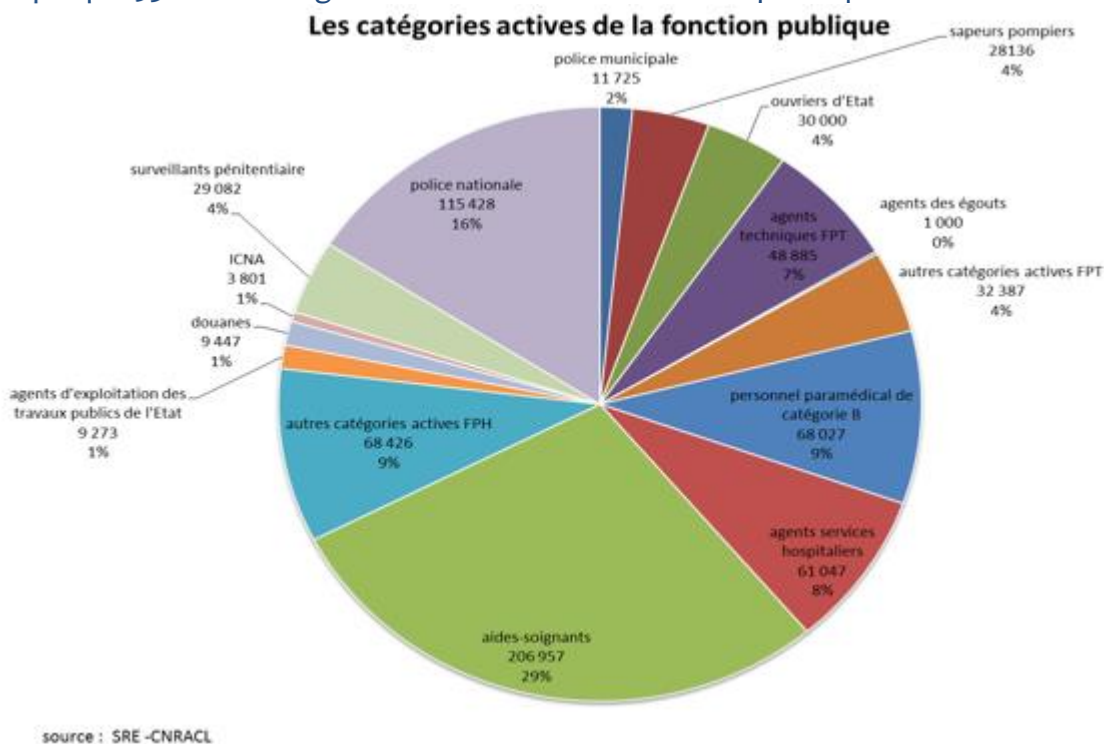
Note : La rémunération des fonctionnaires repose sur une augmentation des traitements indiciaires selon l’inflation ainsi que de la part des primes dans la rémunération de 0,23 point par an, soit la tendance moyenne entre 1989 et 2014 pour les fonctionnaires civils. La nouvelle bonification indiciaire (NBI) ainsi que d’autres primes liquidables, qui bénéficient à des non enseignants, ne sont pas pleinement pris en compte. La rémunération des enseignants n’intègre aucune des revalorisations garanties par le projet de loi : leurs pensions de retraite seront donc supérieures une fois tenu compte de ces revalorisations, qui font l’objet d’une concertation en cours.

6. LES DISPOSITIFS DE DÉPARTS ANTICIPÉS SERONT PROGRESSIVEMENT MIS EN EXTINCTION

Le principe d'universalité induit la mise en extinction progressive des avantages spécifiques des régimes spéciaux dès lors que leurs conditions d'exercice ne justifient pas un traitement différent de celui réservé aux autres salariés. La mise en place du système universel conduit en effet à une harmonisation des dispositifs de prise en compte de l'exposition à des risques professionnels, ce qui implique de revisiter tous les droits spécifiques actuels de départs anticipés au titre des catégories actives pour les remplacer par un dispositif de prise en compte de la pénibilité commun avec celui des salariés. Pour un métier identique, les droits à retraite seront ainsi identiques.

Dans la fonction publique, un plus de 700 000 agents exercent leurs fonctions dans un corps ou un cadre d'emploi classé en catégorie active, principalement dans la fonction publique hospitalière.

Graphique 53 - Les catégories actives de la fonction publique



Les catégories actives évolueront selon deux logiques :

- S'il existe une spécificité dans les conditions d'exercice des missions telles que les dispositifs de droit commun ne sont adaptés, un départ anticipé est maintenu. Ce sera le cas pour les fonctionnaires exerçant des missions régaliennes de maintien de l'ordre, de protection de la population, de surveillance et de contrôle pour lesquelles il existe une dangerosité particulière ;
- S'il existe des métiers comparables dans le secteur privé, les droits seront progressivement harmonisés et les dispositifs de pénibilité jusqu'à présent réservés aux salariés seront étendus aux fonctionnaires (compte personnel de prévention, retraite pour incapacité permanente).



Afin de garantir la situation des fonctionnaires et salariés des régimes spéciaux après plusieurs années passées dans des emplois ouvrant droit à ces départs anticipés, des dispositions transitoires seront mises en place. Elles sont en cours de concertation dans chacun des régimes spéciaux ainsi que dans la fonction publique et seront fixées par voie d'ordonnance.

Ces dispositions transitoires devront cependant tenir compte des années d'ores et déjà acquises dans ces catégories d'emplois et devront permettre le maintien de droit à un départ anticipé proportionné.

Enfin, le dispositif de retraite anticipé pour invalidité sera fermé à compter de 2025. Celui conduit en effet à mettre à la retraite à un âge précoce les fonctionnaires devenus inaptes et à leur attribuer des retraites très faibles, sans possibilité d'amélioration de la pension acquise même en cas de reprise d'activité. Une ordonnance fixera les nouvelles modalités de prise en compte de l'invalidité, hors du champ de la retraite, pour les fonctionnaires inaptes. Pendant la durée de perception de cette nouvelle pension d'invalidité, ces derniers pourront acquérir des points, à hauteur du salaire des dix meilleures années, comme pour les salariés.

Tableau 29 - Pensions liquidées au titre de l'invalidité dans la fonction publique d'État

	Catégorie	Femmes	Hommes	Total
Nombre de pensions liquidées au titre de l'invalidité en 2018 dans la FPE : effectifs	Civils	2 066	1 221	3 287
	Militaires	296	1 676	1 972

Source : SRE, retraitements direction du budget. Champ : pensions liquidées en 2018 au titre de l'invalidité.

Lecture : En 2018, 3287 fonctionnaires d'État civils et 1972 militaires ont liquidé une pension d'invalidité.

	Catégorie	Quartile 1	Quartile 2	Quartile 3
Montant de la pension	Civils	1 077 €	1 453 €	1 911 €
	Militaires	124 €	226 €	486 €
Age à la liquidation	Civils	55,0	59,0	61,5
	Militaires	23,3	26,7	31,9

Source : SRE, retraitements direction du budget. Champ : pensions liquidées en 2018 au titre de l'invalidité.

Lecture : 25 % des civils ayant liquidé une pension d'invalidité en 2018 avaient moins de 55 ans et 25 % avaient plus de 61,5 ans. 25 % avaient une pension inférieure à 1 077 € et 25 % supérieure à 1 911 €.

II. Une fermeture des régimes spéciaux à l'issue d'une période de transition respectueuse des droits acquis et d'une convergence progressive vers les règles de droit commun

1. PRÉSENTATION DU PANORAMA ACTUEL DES RÉGIMES SPÉCIAUX

En dehors des régimes de la fonction publique, les régimes spéciaux se divisent en deux grandes catégories, les régimes dits « fermés » qui ne comptent plus de cotisants et les régimes « ouverts », pour lesquels les enjeux se concentrent essentiellement autour des trois secteurs du ferroviaire, des transports urbains parisiens et de la branche des industries électriques et gazières.

Les régimes dits « fermés » sont financés intégralement par l'État *via* une subvention d'équilibre annuelle. Les plus importants d'entre eux sont financés par le programme 195 de la mission régimes sociaux et de retraites de la loi de finances pour 1,4 Md d'euros en 2019. Le régime des anciens mineurs géré par la Caisse des dépôts et consignations concentre l'essentiel des financements (auquel il faut ajouter les régimes des anciens agents de la SEITA (0,16 Md€ en 2018) ou de l'ORTF).

Les régimes « ouverts », en complément des cotisations salariales et patronales, bénéficient d'un financement de l'État¹), qui prend la forme d'une subvention versée par l'un des programmes budgétaires de l'État et/ou d'une affectation de taxe(s) afin de financer le déséquilibre démographique et/ou en toute ou en partie les droits spécifiques :

- Les subventions les plus élevées sont perçues par le régime des agents du cadre permanent de la SNCF (3,3 Md€ en 2018 hors versement exceptionnel), le régime des marins (0,8 Md€ en 2018) et le régime des agents de la RATP (0,7 Md€) et portées par le programme 198 de la mission budgétaire « Régimes sociaux et de retraite » ;
- Les régimes des agents de la Comédie-Française (4 M€) et de l'Opéra national de Paris (15 M€) bénéficient d'une subvention versée par la mission Culture, et le régime de l'Opéra perçoit en outre un pourcentage des recettes de billetterie ;
- Le régime des salariés de la branche des Industries électriques et gazières (IEG) il bénéficie des recettes de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) qui est une taxe assise sur la part fixe du tarif d'acheminement de l'énergie (gaz et électricité), soit 1,5 Md€ en 2018 et finance les droits spécifiques passés.
- Les régimes des clercs et employés de notaires (CRPCEN) bénéficient également de financement *via* des taxes sur les émoluments et honoraires pour un montant de la 0,32 Md€ en 2018.
- Le régime des agents du Port autonome de Strasbourg présente également des spécificités, s'agissant notamment de son financement puisque le taux de cotisation à la charge des salariés diffère fortement en fonction de leur date d'embauche (avant ou après 1984). Le Port employeur participe au financement du régime en versant une contribution d'équilibre.

Le régime de retraite des agents de la Banque de France bénéficie d'une contribution d'équilibre de la Banque de France, à hauteur de 0,4 Md€.

¹ Le régime des agents statutaire de la SNCF est un régime fermé à partir du 1er janvier 2020 en application de l'article 3 de la loi n°2018-515 du 27 juin 2018 qui autorise les recrutements de personnels au statut jusqu'au 31 décembre 2019

L'ensemble de ces financements, incluant les taxes affectées à la CRPCEN, à la CNBF et à la CNIEG représente 6,7 Md€ en 2018 (hors subventions ou taxes affectées versées au régime des agriculteurs).

L'essentiel des enjeux liés à la mise en œuvre du système universel de retraite porte toutefois sur les régimes des agents statutaires de la SNCF, dont l'extinction est à terme prévue (impact de la loi ferroviaire), de la RATP, des salariés de la branche d'activité des industries électriques et gazières (IEG) et des marins. Du fait de leur taille, du niveau des avantages dérogatoires de retraite actuellement en vigueur dans ces régimes, de l'ampleur des droits passés à financer, ces quatre régimes, qui ont reçu 6,2 Md€ de financement de l'État en 2018, concentrent les enjeux de transition, ainsi que financiers et budgétaires.

Le régime des marins concerne 40 000 personnes en activité et présente des particularités: une assiette de calcul des cotisations (très variées) et des droits assise sur des salaires forfaitaires, une période de référence du calcul de la retraite sur les trente-six derniers mois d'activité de l'assuré, une formule de calcul ne comprenant ni décote ni surcote, une durée d'assurance réduite (37,5 annuités de cotisations), différentes catégories de pensions servies en fonction de l'ancienneté du marin dans le régime et des âges de départs à la retraite très avancés (50, 50,5 ou 55 ans selon les cas), corrélés à une pénibilité des métiers qui n'a jamais été objectivée.

Les caractéristiques démographiques de ces régimes sont proches, et marquées par un fort déséquilibre entre les cotisants et les pensionnés. Ce déséquilibre est maximal pour des régimes fermés comme celui des mines ou de la SEITA. Il est encore très important dans les régimes des marins, des agents SNCF ou bien de la RATP. Ces régimes sont donc dans l'impossibilité de s'autofinancer et doivent faire appel à la solidarité nationale.

Tableau 30 - Financement de l'État vers les régimes spéciaux et vers d'autres régimes (montant en M€ en 2018)

Régime	Caisse gestionnaire	Nombre de cotisants	Bénéficiaires		Dépenses du régime	Financement Etat	
			Droits directs	Droits dérivés		Subvention de l'Etat	Taxes affectées
régime des agents de la SNCF	CPRP-SNCF	139 069	175 225	81 482	5 327	3 408	-
régime des agents de la RATP	CRP-RATP	42 044	38 687	11 242	1 153	712	-
salariés de la branche des Industries électriques et gazières (IEG)	CNIEG	138 706	136 191	39 676	5 002	-	1 512
régime des marins *	ENIM	30 888	67 587	43 732	1 036	810	-
régime des employés des mines	CANSSM	1 459	130 465	120 325	1 367	1 168	-
régime des employés de la SEITA	APC-Humanis	0	5 240	1 551	152	152	-
régime des employés de la Banque de France **	CRE	10 587		16 845	486	441	-
régime des clercs et employés de notaires	CRPCEN	54 467		77 446	836	-	322
régime des avocats***	CNBF	67 720		16 540	266	-	11
régime des agents de l'Opéra national de Paris	CROPERA	1 894		1 811	28	14	1
régime des agents de la Comédie-Française	CR-CF	349	336	99	6	3	-
régime de base des non-salariés agricoles	MSA	470 000		1 383 000	7 162	-	2 817
régime complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles	MSA	469 616		694 000	724	55	304

Nota : Ne sont pas comptabilisés dans ce tableau les régimes des assemblées financés pour partie sur les crédits de fonctionnement des assemblées. Les régimes de la FPE et des ouvriers d'État ne sont pas rappelés dans ce tableau. Le détail des taxes affectées est présenté dans le Tome 1 du Voies et Moyens annexés au PLF 2019.

* La subvention indiquée pour le régime des marins intègre 28 M€ de prise en charge de cotisations retraite par le programme 205 de l'État.

** Concernant le financement du régime des agents de la Banque de France, des versements d'équilibre de la Banque de France sont effectués à hauteur de 441 M€. La CRE est la Caisse de réserve des employés de la Banque de France.

Les deux dernières lignes du tableau présentent les taxes affectées aux régimes des non-salariés du secteur agricole. Le tableau ne présente en revanche pas les taxes affectées à la Cnav et aux régimes financièrement intégrés à la Cnav (SSI, régime des salariés agricoles, Cavimac) et qui représentent environ 9,9 Md€ (notamment la C3S pour 3,8 Md€ et le forfait social et des taxes assimilées pour 6,1 Md€).

2. DES RÉGIMES QUI N'ONT QUE PARTIELLEMENT CONVERGÉ

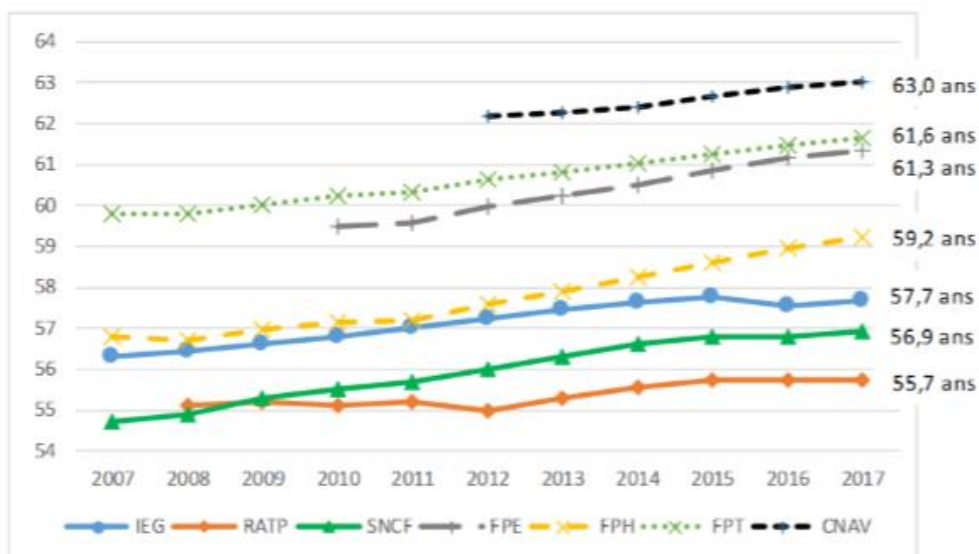
Les affiliés de ces régimes sont aujourd'hui soumis à un corpus législatif ou réglementaire particulier qui conduit au maintien de plusieurs spécificités :

- Sur la structure de cotisations :
 - L'assiette de cotisation ne prend pas en compte l'ensemble du revenu (sauf pour les assurés de la CRPCEN) ;
 - Les taux de cotisations divergent parfois des taux de droit commun même si certains régimes peuvent présenter des taux normalisés (avec parfois une neutralisation par l'employeur d'un effort contributif moindre des salariés).
- Sur la structure de prestations, les modalités de calcul de la pension conduisent à prendre en compte une rémunération de fin de carrière (en général les 6 derniers mois ou les 3 dernières années).
- Sur les âges d'ouverture de droit : ces régimes prévoient des âges d'ouverture de droit anticipés (ex : à la SNCF, les agents statutaires peuvent partir à partir de 52 ans pour un agent de conduite ou à partir de 57 ans pour un agent de sédentaire ; à la RATP, les salariés considérés comme « actifs » peuvent bénéficier d'un âge de départ anticipé à la retraite, cet âge pouvant être plus ou moins anticipé selon que ces salariés sont classés en tableau A (57 ans), ou en tableau B (52 ans) en fonction du type d'activité exercée ; pour les salariés des entreprises du secteur des industries électriques et gazières (IEG) qui réalisent des activités de production et de transport d'énergie, les âges d'ouverture de droit sont compris entre 55 ans et 62 ans en fonction du temps accompli en services actifs ou insalubres en sachant que la réforme de 2008 a beaucoup restreint ces droits ; pour les assurés de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française, les âges de départ varient fortement en fonction du métier exercé (par exemple 40 ans pour les danseurs, 57 ans pour les artistes du chœur de l'ONP et/ou pour les machinistes, électriciens, régisseurs et employés considérés comme exerçant des métiers dits à « fatigue exceptionnelle » de la Comédie-Française).

Malgré les réformes de 2008 et 2011, qui ont permis des convergences partielles et progressives avec les règles de la fonction publique (ex : la durée d'assurance de 43 annuités ne sera applicable qu'aux générations qui partiront à la retraite en 2035, contre 2025 dans le droit commun), les affiliés de ces régimes continuent de bénéficier de droits spécifiques de retraite assez proches de ceux des catégories actives de la fonction publique (âges de départ anticipés, formule de calcul basée sur les 6 derniers mois, etc.).

Le maintien de spécificités en matière d'âge d'ouverture de droit se traduit ainsi par des âges conjoncturels de départ encore relativement bas même si le relèvement progressif de la durée d'assurance en application des différentes réformes devrait conduire par une convergence à terme des âges de départ.

Graphique 54 - Evolution des âges conjoncturels de départ entre 2007 et 2017



Source : Cour des comptes, selon les estimations par les régimes des âges conjoncturels de départ à la retraite.

3. IMPACTS DE LA MISE EN PLACE DU SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE SUR LES AFFILIÉS DES RÉGIMES SPÉCIAUX ET SUR LES ENTREPRISES DU SECTEUR

3.1. Comme pour la fonction publique, les primes seront progressivement intégrées à l'assiette de cotisation pour les générations qui intégreront le système universel

Tous les régimes spéciaux seront progressivement fermés. Comme pour la fonction publique, l'intégration de ces régimes dans le système universel de retraite aura des conséquences importantes sur la structure de cotisations :

- L'intégration des primes dans l'assiette de cotisation retraite : elle pèsera sur la rémunération nette à court terme mais elle augmentera les droits à retraite au sein de ces régimes ;
- La convergence des taux de cotisations et des efforts contributifs : elle engendrera également une augmentation de l'effort contributif des agents dont les taux sont encore parfois inférieurs aux régimes de droit commun et un allègement des contributions des employeurs dont certains peuvent contribuer fortement au financement des régimes (entreprise SNCF au titre du taux « T2 » et employeurs des industries électriques et gazières au titre du financement direct des droits spécifiques passés).

Pour les régimes SNCF et RATP, il est compliqué de modéliser une évolution de l'ensemble des taux de cotisations à horizon 2025. En effet, seul le taux salarial présente une chronique certaine fixée dans les décrets régissant les différents régimes¹. En outre, les taux de cotisations actuels (part salariale et employeur) ne portent que sur la rémunération liquidable et non sur l'ensemble de la rémunération.

¹ Pour le régime SNCF : VI de l'article 2 du décret n°2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français ;

Pour le régime RATP : article 1^{er} du décret n°2005-1638 du 26 décembre 2005 fixant les taux des cotisations dues à la caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens

Les taux employeurs (taux visant à équivaloir le volume de cotisations qui serait versé aux régimes de droit commun si les agents statutaires étaient affiliés à ces régimes + taux finançant les avantages spécifiques) peuvent varier annuellement en raison de l'évolution de différents paramètres :

Le taux T1 part employeur SNCF devrait en effet varier en fonction de la hausse progressive du taux salarial ;

Pour l'un et l'autre régime, le taux employeur résulte également d'un rapport entre le volume des cotisations que l'employeur SNCF ou RATP serait amené à acquitter si les agents statutaires relevaient des régimes de droit commun et l'assiette de cotisations au régime spécial. Dès lors, toute évolution significative de ces assiettes (ex : variation des effectifs ou des éléments de rémunération soumis à cotisation) peut conduire à un re-calcul du taux.

Le taux T2 est fixé de manière forfaitaire en fonction notamment du volume de droits à financer et est également indexé sur l'évolution de cotisations aux régimes de droit commun (certains taux Cnav et Agirc-Arrco). Lorsque ces dernières évoluent, comme ce fut le cas au 1^{er} janvier 2019 avec la fusion de l'AGIRC et de l'ARRCO, le taux T2 est recalculé. C'est notamment pour cette raison qu'il est passé de 13,85 % en 2018 à 13,99 % en 2019.

Dans le cadre de la mise en place du système universel, il est prévu d'étendre l'assiette à l'ensemble de la rémunération et de normaliser les taux salarial et patronal pour aligner l'ensemble sur 28,12 % dès 2025, selon les modalités suivantes :

Les cotisations versées au titre de ces populations devront correspondre en volume à ce qu'aurait généré l'application du taux de 28,12 % sur l'ensemble de la rémunération ;

En pratique, la transition permettra d'organiser l'élargissement progressif de l'assiette ainsi que l'alignement des taux *via* une bascule de la part employeur vers la part salariale.

Ce processus de normalisation des assiettes et des taux, et notamment la convergence du taux salarial vers le droit commun, est conforme au principe d'égalisation de l'effort contributif.

3.2. Les impacts sur les affiliés des régimes spéciaux dépendront des schémas de transition et de la mise en œuvre de l'extinction progressive des droits spécifiques

L'intégration dans le système universel devrait avoir deux conséquences principales :

- En matière de structure de prestations, la fin de la règle de calcul de la pension sur la rémunération détenue en fin de carrière (six derniers mois ou trois dernières années) modifie fortement les modalités de calcul de la pension. Ceci devra conduire à s'interroger sur les politiques de rémunération de ces secteurs, historiquement axées sur une valorisation importante de la rémunération « indiciaire » de fin de carrière.
- En matière d'âge d'ouverture de droit, les salariés de ces régimes convergeront progressivement vers l'âge de 62 ans. En effet, pour les ressortissants de ces régimes, les statistiques d'espérance de vie à la retraite comme la durée de perception de la pension tendent à confirmer qu'elles ne se trouvent plus, du fait de leurs conditions d'exercice professionnel, dans une situation très différente de celle des salariés du secteur privé. En effet, actuellement, la plupart des affiliés des régimes bénéficient d'un âge d'ouverture de droit inférieur au droit commun : les agents de conduite de la SNCF et les agents roulants et souterrains de la RATP ont un âge d'ouverture des droits à 52 ans ; l'ensemble des autres cheminots hors agents de

conduite (dont les contrôleurs) et les agents des ateliers RATP ont un âge d'ouverture des droits à 57 ans ; enfin, les salariés des entreprises du secteur des industries électriques et gazières (IEG) qui réalisent des activités de production et de transport d'énergie bénéficient d'un droit au départ anticipé à un âge compris entre 55 ans et 62 ans en fonction du temps qu'ils ont accomplis en services dits « actifs » ou « insalubres ». Ces âges ont été relevés de 2 années à la suite de la réforme de 2010, qui a porté de 60 à 62 ans l'âge légal minimum de départ en retraite.

Tableau 31 - Salariés des trois principaux régimes spéciaux en fonction de leur âge d'ouverture de droit

	SNCF (1)	RATP (2)	IEG (3)
Total salariés	116 239	42 292	141 836
dont droit à un départ à 52 ans	13 860	31 299	Aucun
dont droit à un départ à 57 ans	102 379	4 749	32 993
dont droit à un départ entre 57 et 62 ans	Aucun	Aucun	30 690
dont droit à un départ à 62 ans	Aucun	6 244	78 153

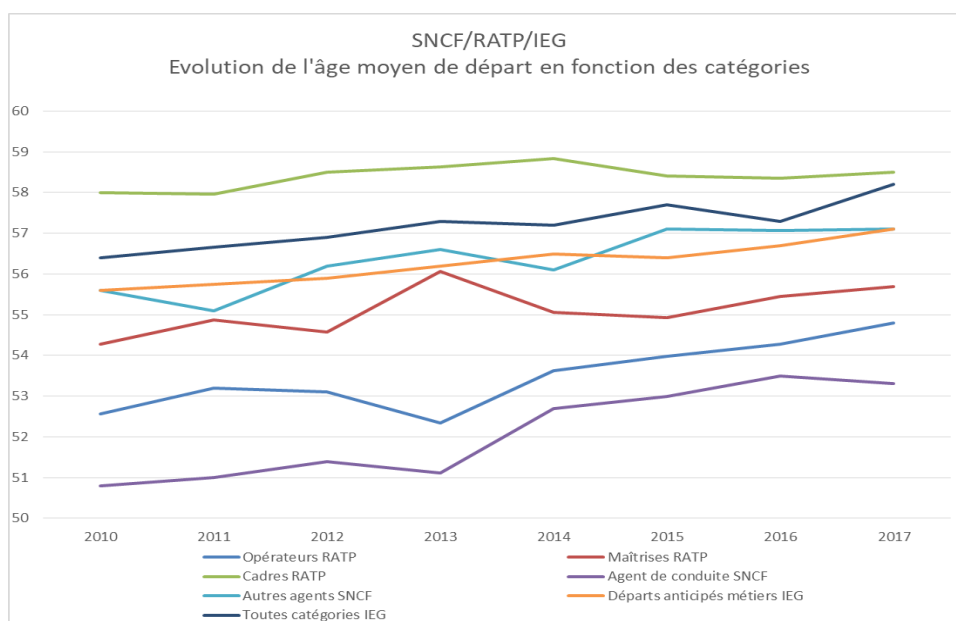
Source : direction du budget à partir données des régimes et des entreprises

- (1) à la SNCF, l'intégralité des salariés au statut bénéficient d'un âge de départ anticipé, à 52 ans pour les agents de conduite, soit après 15 années de service (17 années à terme) soit lorsqu'ils occupent un poste d'agent de conduite au moment de leur départ en retraite ;
- (2) à la RATP, les conducteurs (bus et métro) bénéficient d'un droit au départ à 52 ans ; les autres salariés bénéficient à peu près tous d'une anticipation, calculée au prorata des services actifs (en tableaux A ou B) qu'ils ont accomplis durant leur carrière ;
- (3) dans les IEG, 23 % des affiliés effectuent toute leur carrière en services actifs et à ce titre peuvent partir à partir de 57 ans ; 22 % sont en service actif partiel et à ce titre acquièrent un droit au départ entre 57 et 62 ans ; 55 % n'ont pas de droit à un départ anticipé.

Par ailleurs, les comportements de départ évoluent du fait de l'augmentation progressive de la durée d'assurance requise pour l'atteinte du taux plein, qui sera à terme de 172 trimestres (43 annuités). Même si la convergence est aménagée pour les régimes spéciaux, les affiliés de ces régimes devront à terme totaliser 172 trimestres pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein (à compter de la génération 1976 pour les salariés qui bénéficient d'un âge d'ouverture des droits à 57 ans et à compter de la génération 1981 pour ceux pouvant partir à partir de 52 ans).

En pratique, le relèvement progressif de la durée d'assurance conduit à un relèvement progressif de l'âge moyen de départ constaté au sein des différentes populations.

Graphique 55 - Âge moyen de départ pour plusieurs catégories de salariés des trois principaux régimes spéciaux



Source : caisses de retraite de la SNCF, de la RATP et des IEG, retraitement direction du budget.

Les salariés des régimes spéciaux seront éligibles aux critères du compte pénibilité ouvrant droit à une anticipation de l'âge de départ à la retraite de deux ans.

4. UNE TRANSITION PROGRESSIVE QUI PERMET UNE ADAPTATION DU CONTRAT SOCIAL NOUÉ AU SEIN DES ENTREPRISES CONCERNÉES

L'entrée en vigueur du régime universel ne concernera que les générations de salariés antérieures à la génération 1975 pour les sédentaires et antérieures aux générations 1980 (assurés bénéficiant d'un âge d'ouverture des droits à 57 ans) ou 1985 (assurés bénéficiant d'un âge d'ouverture des droits à 52 ans) pour les groupes de métiers bénéficiant d'âges d'ouverture de droit équivalents à celui des corps dits « super actifs » de la fonction publique.

Cette modalité d'entrée en vigueur permet d'établir un équilibre entre la préservation du contrat social noué au sein de ces entreprises et l'organisation d'une convergence progressive vers le futur système universel.

Pour les générations suivantes, le présent projet de loi habilite le gouvernement à adopter des ordonnances qui ont vocation à reprendre les modalités de transition (sur les âges, les cotisations et les assiettes de cotisations) qui seront être définies dans le cadre des concertations par secteur d'activité. Il est notamment prévu que la transition sur les âges d'ouverture de droit se fasse sur une période de 15 ans alors qu'une transition de 20 ans est prévue sur les modalités de transition sur les assiettes et les taux. Ces ordonnances devront être prises dans un délai de 12 mois suivant la promulgation du présent projet de loi.

Sur la base des hypothèses précitées, il est possible d'évaluer l'impact du décalage de génération secteur par secteur.

4.1. L'impact pour les affiliés au régime SNCF

Le graphique ci-dessous présente la pyramide des âges des cotisants au régime spécial SNCF (source CPRP SNCF, chiffres clés 2018) :

Graphique 56 - Pyramide des âges des cotisants du régime de retraite CPRPSNCF (y compris alternants) âges au 31/12/2018

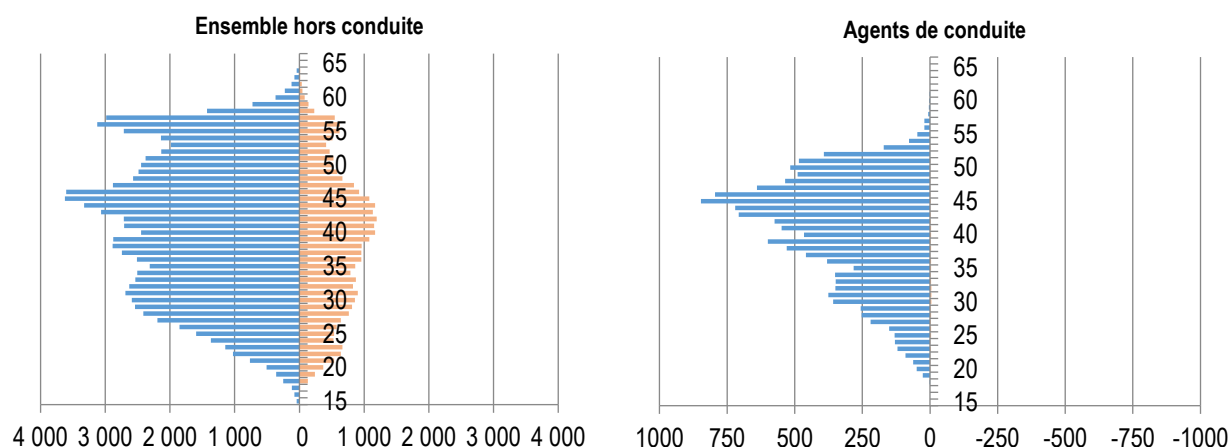
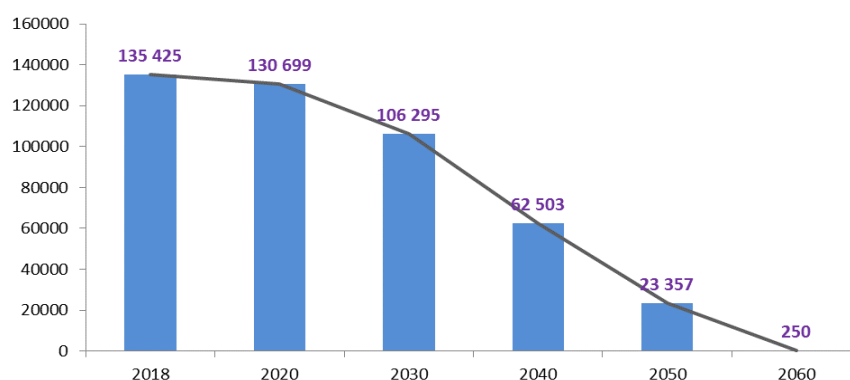


Tableau 32 - Répartition des effectifs de cotisants en fonction de l'année de naissance (y compris alternants)

La classe d'âge des 45 – 54 devrait se réduire assez nettement au cours des dernières années en raison de départs à la retraite importants. Le pic démographique semble donc se situer désormais sur la classe d'âge 35 à 44 ans soit approximativement les générations 1973 à 1990. Par ailleurs, la fermeture du statut résultant de la loi ferroviaire de 2018 permet déjà d'anticiper une forte décroissance des effectifs :

Graphique 57 - Evolution des effectifs statutaires compte tenu de la fermeture du statut au 1^{er} janvier 2020



(Tableau issu d'une étude de la Direction Performance RH – contrôle de gestion sociale)

La population au statut se résorberait à horizon 2060, avec un effectif au statut inférieur à 100 000 agents dès 2032. La moitié de l’effectif partirait à la retraite dans les 20 prochaines années, compte tenu de la pyramide des âges selon les éléments ci-dessous :

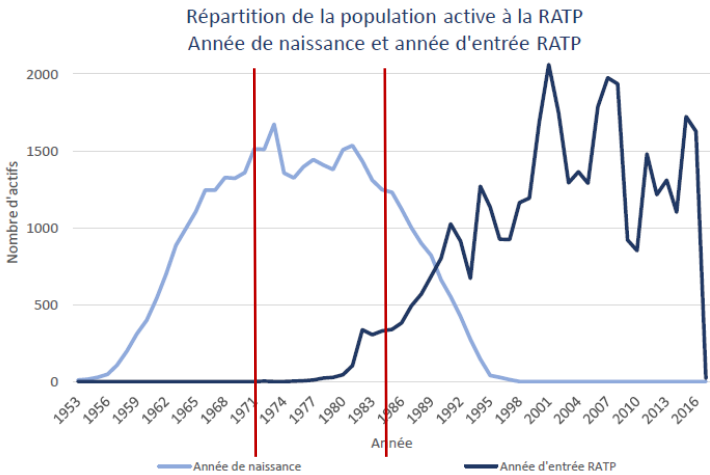
	année du recrutement		Total général
	avant 2009	2009 et +	
Agents de conduite	11 042	2 920	13 962
Autres agents	87 507	31 573	119 080
Total général (hors alternants)	98 549	34 493	133 042

Tableau 33 - Tableau : ventilation des effectifs selon l’année de leur âge d’ouverture des droits théoriques

		dont conducteurs	
		avant 2040	après 2040
Selon AOD		69,3%	30,7%
		83,6%	16,4%

4.2. L’impact pour les affiliés au régime RATP

Le graphique ci-dessous montre la pyramide des âges et les années d’entrée à la RATP :



	Avant 2009	Après 2009	Total
A date	28 894	13 128	42 022
	68,8%	31,2%	
En 2025	23 894	18 128	42 022
	56,9%	43,1%	

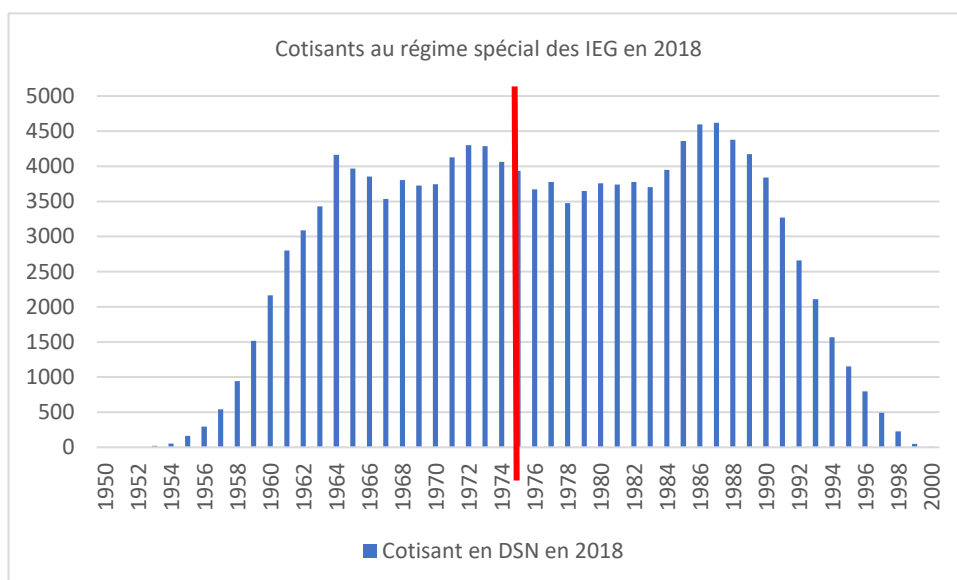
Tableau 34 - Tableau : ventilation des effectifs selon l'année de leur âge d'ouverture des droits théoriques

	avant 2040	après 2040
ensemble des salariés	70,4%	29,6%
dont conducteurs	85,7%	14,3%

Source : RATP, retraitements direction du budget

4.3. L'impact pour les affiliés au régime des industries électriques et gazières

Comme pour la SNCF et la RATP, les modalités d'entrée en vigueur du système universel devraient conduire à exclure une partie des effectifs statutaires :



Sources : Données DSN 2018

	Cotisants 31/12/2018	
Cotisants nés avant 1975	58 590	43,62%
Cotisants nés après 1975	75 717	56,38%
Total	134 307	

5. IMPACT SUR LES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE VERSÉES PAR L'ÉTAT

Pour l'ensemble des régimes spéciaux, les versements de l'État (subventions ou taxe affectée) seront ajustés en fonction des modalités d'entrée en vigueur du nouveau système universel. Ils tiendront compte notamment des transitions retenues sur les assiettes et les taux de cotisations et de l'impact de celles-ci sur le produit des cotisations en résultant.

III. Une convergence progressive vers le système universel pour les non-salariés, accompagnée d'une rénovation de leurs prélèvements sociaux

Les travailleurs non-salariés ont organisé le financement de leur retraite sur une base professionnelle. Il existe ainsi 14 caisses de retraite qui gèrent les différents régimes de retraite des travailleurs non-salariés, en fonction de leur profession :

- Les travailleurs indépendants (artisans commerçants) cotisent au régime général pour la retraite de base (régime en annuités) et à un régime de retraites complémentaire, en points ;
- Les non-salariés agricoles cotisent au régime de base (forfaitaire) et au régime complémentaire (RCO, en points), tous deux gérés par la Mutualité sociale agricole ;
- Les professions libérales de l'OAAVPL cotisent au régime de base de la CnavPL, en points à l'un des dix régimes complémentaires de retraite organisés sur une base professionnelle, également en points. Les professions médicales (médecins, auxiliaires médicaux, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, pharmaciens-biologistes) cotisent également à un troisième régime de retraite, le régime de prestation complémentaire de vieillesse, dont une partie des cotisations est prise en charge par l'assurance maladie. Le régime complémentaire des pharmaciens est un régime géré en partie en capitalisation ;
- Les avocats cotisent à un régime de base, qui offre une pension forfaitaire proportionnelle au nombre de trimestres cotisés et à un régime complémentaire en points.

Une description précise des impacts de la réforme par profession figure dans l'étude d'impact des articles 20 et 21 du projet de loi (*cf. supra*). Cette partie décrit plus succinctement les impacts pour l'ensemble des professions libérales et non-salariés.

1. IMPACT SUR LES COTISATIONS

Le niveau des cotisations des prestations servies par les différents régimes de retraite auxquels sont affiliés les travailleurs non-salariés sont étroitement liés à la situation démographique de chaque profession. Ainsi, pour un même niveau de revenu, le niveau des cotisations et les prestations auxquelles celles-ci ouvrent droit peut varier de façon extrêmement significative.

Tableau 35 - Taux de cotisation d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés pour différents niveaux de revenu, en 2019 :

	0,5 PASS	1 PASS	2 PASS
Avocats	16,8%	13,0%	12,9%
Notaires	29,8%	29,8%	19,3%
Officiers ministériels	22,6%	22,6%	18,5%
Médecins*	48,5%	36,0%	25,6%
Chirurgiens-dentistes*	45,8%	30,3%	22,1%
Sages-femmes*	27,1%	20,2%	16,4%
Pharmaciens	50,2%	30,1%	16,0%
Auxiliaires médicaux*	21,4%	17,1%	11,2%
Vétérinaires	17,0%	19,4%	17,6%
Agents généraux d'assurance*	32,1%	32,1%	28,0%
Experts comptables	21,9%	19,4%	23,7%
Autres professions libérales (Cipav)	16,8%	16,8%	17,7%
Artisans commerçants	25,4%	25,4%	17,0%

Lecture : le taux de cotisation d'assurance vieillesse d'un avocat déclarant 1 PASS (40524 €) de BNC en 2019 est de 13,0 %.

* Taux global y compris participation AMO ou compagnie d'assurances

Par ailleurs, chacun des régimes de retraite des travailleurs non-salariés est le fruit d'une histoire différente. Ceux-ci présentent donc des règles de calcul des cotisations et des prestations extrêmement différentes les uns des autres : certains régimes sont financés par des cotisations proportionnelles à l'assiette, d'autres par des cotisations forfaitaires, d'autres par un système de classes de cotisations forfaitaires engendrant de forts effets de seuil, d'autres encore par un mélange de ces différents systèmes. Les effets de seuil induits par les systèmes de classes forfaitaires peuvent se montrer pénalisants pour l'activité des travailleurs non-salariés : par exemple dans le système actuel, un affilié de la CIPAV dont le revenu passe de 26 580 € à 26 581 € en 2018 voit sa cotisation d'assurance vieillesse complémentaire doubler (de 1 315 € à 2 630 €), soit une baisse de revenu net de 1 314 €. Des effets similaires se produisent pour les experts comptables, les pharmaciens, les vétérinaires et les notaires.

Tableau 36 - Structure des barèmes de cotisation des différents régimes d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés :

	Régime de base	Régimes complémentaires
Avocats	mixte forfait et taux	taux
Notaires	taux	mixte classes forfaitaires et taux
Officiers ministériels	taux	taux
Médecins	taux	mixte forfait et taux
Chirurgiens-dentistes	taux	mixte forfait et taux
Sages-femmes	taux	mixte forfait et taux
Pharmaciens	taux	classes forfaitaires
Auxiliaires médicaux	taux	mixte forfait et taux
Vétérinaires	taux	classes forfaitaires
Agents généraux d'assurance	taux	taux
Experts comptables	taux	classes forfaitaires
Autres professions libérales (Cipav)	taux	classes forfaitaires
Artisans commerçants	taux	taux

Le passage au système universel de retraite se traduira par une convergence progressive, en 15 ans des cotisations d'assurance vieillesse vers le barème cible retenu pour les travailleurs non-salariés. Ce barème permettra de moderniser le calcul des cotisations d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés qui seront désormais proportionnelles au revenu.

Tableau 37 - Barème de cotisations du système universel de retraites pour les travailleurs non-salariés :

	Contributive	Non contributive	Total
Part du revenu inférieur à 1 PASS	25,31%	2,81%	28,12%
Part du revenu compris entre 1 et 3 PASS	10,13%	2,81%	12,94%
Part du revenu supérieur à 3 PASS	0,00%	2,81%	2,81%

Lecture : pour les travailleurs non-salariés, une cotisation de 28,12% sera appliquée sur la part du revenu comprise entre 0 et 1 plafond annuel de la sécurité sociale (PASS – 40524 € en 2019). Cette cotisation se décompose en une cotisation créatrice de droits de 25,31 % et une cotisation non créatrice de droits de 2,81 %.

Le passage au barème de cotisations du système universel sera accompagné d'une réforme de l'assiette sociale, qui vise à aligner les assiettes des cotisations sociales et de la CSG/CRDS. Cette réforme permettra de réduire l'assiette de la CSG/CRDS et de mettre ainsi fin à la surpondération actuelle de la CSG/CRDS que connaissent les indépendants et libéraux. Pour plusieurs professions,

cette réforme de l'assiette, permettra de compenser la hausse des cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel.

L'impact de la réforme de l'assiette sociale est différent en fonction des professions et pour chacune d'elle en fonction du niveau de revenu des affiliés. En effet, l'assiette de CSG/CRDS est actuellement calculée en ajoutant au bénéfice non commercial le montant de des cotisations hors vieillesse (assurance maladie, famille, invalidité décès) et le montant des cotisations d'assurance vieillesse. Or, les taux de cotisation d'assurance vieillesse sont spécifique à chaque profession et pour certaines d'entre elles, du fait des cotisations forfaitaires, spécifiques à chaque niveau de revenu. Par ailleurs, les taux de cotisation hors vieillesse sont différents pour les professionnels de santé et pour les autres indépendants ou libéraux. Ainsi, plus les cotisations d'assurance vieillesse et hors vieillesse sont faibles, plus la nouvelle assiette sociale est inférieure au BNC et plus la réduction des prélèvements sociaux (CSG/CRDS, vieillesse, hors vieillesse) liée à la nouvelle assiette est importante. C'est notamment le cas pour les avocats ou pour les auxiliaires médicaux.

2. IMPACT SUR LES PRESTATIONS

Le projet de loi prévoit que les travailleurs non-salariés concernés par la réforme seront concernés par les règles du nouveau régime universel à compter de 2025. En ce sens, toute la partie de la carrière effectuée avant 2025 sera calculée selon les anciennes règles des régimes. Pour les régimes en points par exemple, la pension correspondant aux droits acquis avant 2025 sera calculée en multipliant le nombre de points par la valeur de service du point.

Les impacts du passage au système universel sur les pensions individuelles seront progressifs à mesure que les droits liquidés intégreront une part croissante du système universel. Ainsi, si cette part est nulle pour les générations non concernées par la réforme, elle progresserait de 30 % pour la génération 1975 à 100 % pour la génération 2004, qui aura 18 ans en 2022 et cotisera dès cette date selon les règles du système universel.

Au-delà, ce n'est qu'à partir de 2025 que les droits acquis dans les 42 régimes actuels diminueront progressivement. Cette extinction s'échelonnera sur une quarantaine d'années compte tenu de l'espérance de vie anticipée pour la génération 1975 tant pour l'assuré principal que pour le réversataire à son décès.

Parmi les travailleurs non-salariés, une large part sont polypensionnés ou amenés à l'être. En effet, selon le rapport de la DREES sur les retraités et les retraites de 2017, parmi les non-salariés ayant travaillé comme profession libérale au cours de leur carrière, 64 % d'entre eux sont polypensionnés. Pour le régime des non-salariés de la mutualité sociale agricole, 74 % des retraités sont polypensionnés. Ce pourcentage atteint 96% pour le régime de la sécurité sociale des indépendants.

Les impacts attendus de l'affiliation au système universel sont différents pour chaque profession non salariée et au sein de chacune, pour les différents niveaux de revenu. L'étude d'impact de l'article 21 fournit des exemples par profession et par niveau de revenu. L'impact différencié de la réforme par profession et par niveau de revenu s'explique par les différences de rendement de la cotisation d'assurance vieillesse entre les différentes professions. Par ailleurs, le niveau des cotisations et donc les droits accumulés sont également différents d'une profession à l'autre.

Globalement, pour les générations concernées les plus jeunes, l'application du système universel se traduit par une hausse des droits à retraite. Cela est dû à plusieurs effets :

- De manière générale, le système universel se traduit par une hausse de la cotisation d'assurance vieillesse (compensée au moins en partie par une baisse de la CSG/CRDS, du fait de la réforme de l'assiette sociale). La plus grande contributivité du prélèvement social des travailleurs non-salariés conduit donc, à prélèvement sociaux constants à créer plus de droits à retraite.
- Plusieurs régimes de travailleurs non-salariés présentent aujourd'hui des rendements plus élevés que le rendement cible du système universel (5,5 %). C'est le cas par exemple du régime complémentaire des avocats, des auxiliaires médicaux ou des experts comptables. Toutefois, du fait de l'évolution démographique anticipée, ces régimes prévoient dans les années à venir une baisse de leur rendement. C'est le cas par exemple du régime complémentaire des avocats, dont le rendement fixé à 9,8 % aujourd'hui devra atteindre 7,5 % en 2029.
- Enfin, le système universel de retraites prévoit d'indexer la valeur de service du point de retraite sur la croissance du salaire moyen, là où la valeur de service du régime de base de la CnavPL est indexée sur l'inflation et où les valeurs de service des régimes complémentaires de indépendants, libéraux avocats et agriculteurs évoluent selon des règles propres à chaque profession. Une analyse sur longue période montre cependant que pour l'ensemble des professions, l'évolution de la valeur de service est au mieux égale à l'inflation. L'écart entre l'inflation et la croissance du salaire moyen par tête cumulé sur plusieurs années conduit ainsi à calculer des pensions du système universel plus importantes que dans les anciens régimes, de l'ordre de 30 %.

3. IMPACT SUR LES ÂGES DE DÉPART

L'introduction d'un âge d'équilibre devrait avoir un effet positif sur les pensions des travailleurs non-salariés. En effet, en moyenne, ceux-ci liquident leurs droits à retraite bien au-delà de l'âge légal d'ouverture des droits et par ailleurs souvent au-delà de 65 ans. Par conséquent, les travailleurs non-salariés pourront souvent soit liquider leur pension plus tôt sans décote, soit bénéficier d'une surcote.

Tableau 38 - Age moyen de liquidation de la retraite par profession :

	Age moyen de départ en retraite
Agriculteurs	63,2*
Avocats	65,2
Notaires	66,3
Officiers ministériels	65,7
Médecins	65,7
Chirurgiens-dentistes et sages-femmes	64,2
Pharmaciens	64,6
Auxiliaires médicaux	63,8
Vétérinaires	64,0
Agents généraux d'assurance	64,8
Experts comptables	64,0
Autres professions libérales (Cipav)	64,9

Source : rapport actuariel RCO MSA, Rapport d'activité CNBF 2018, recueil statistique de l'assurance vieillesse des professions libérales 2018

* projection RCO MSA pour la génération 1973.

D. IMPACT BUDGÉTAIRE : UN ÉQUILIBRE FINANCIER À PARTIR DE 2027 ET UN NIVEAU DE PRESTATIONS PRÉSERVÉS

I. Des niveaux de pension qui continuent à croître, mais moins rapidement que la croissance

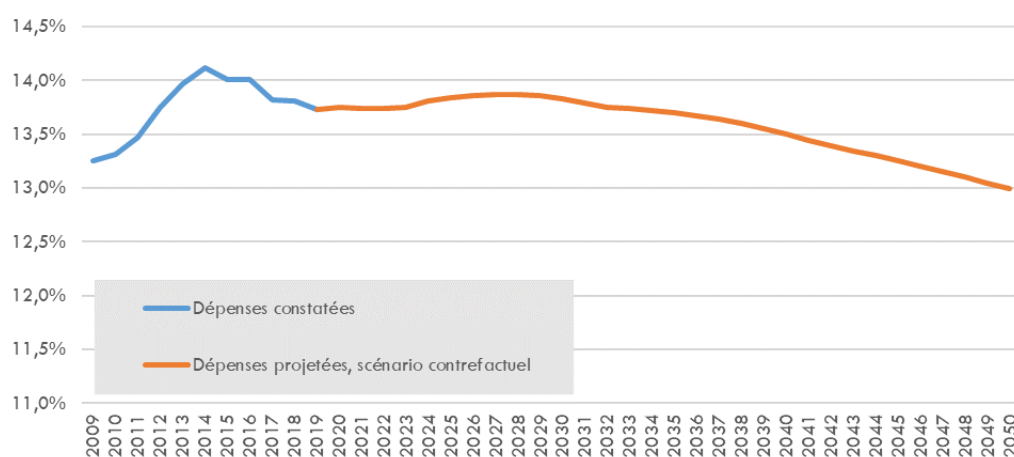
1. LES DÉPENSES DE RETRAITES REPRÉSENTENT 13,8 % DU PIB EN 2018 ET LA RÉFORME EST CONÇUE DANS LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE DU SYSTÈME ACTUEL

La part des dépenses de retraite dans le PIB constitue la mesure de la fraction de la richesse nationale consacrée aux retraites. Cet indicateur est déterminant pour évaluer la soutenabilité financière du système de retraite dans la mesure où il permet d'exprimer, de manière globale et synthétique, le niveau des prélèvements qu'il faut opérer sur la richesse produite pour assurer l'équilibre du système de retraite à législation constante.

Avec 325 milliards d'euros versés en 2018, les dépenses du système de retraite s'élevaient à 13,8 % du PIB. Parmi ces dépenses, 286 milliards étaient consacrés aux pensions de droit direct de retraite de base et de retraite complémentaire (soit 11,9 % du PIB) et 36 milliards aux pensions de droit dérivé (soit 1,5 % du PIB)¹.

Ce taux est plus élevé que ce qu'on observe dans les autres pays européens. Les prestations de vieillesse-survie (correspondant au champ comparable internationalement, plus large que les dépenses du seul système de retraite) représentent 14,4 % du PIB en France, contre 12,6 % du PIB dans l'UE-15 et 12,3 % dans l'UE-28². L'Italie et la Grèce affichent les niveaux de prestations en parts du PIB les plus élevés (16,2 % et 15,6 %). L'Autriche (14,3 %), le Portugal (13,7 %) et la Finlande (13,6 %) présentent aussi une dépense sensiblement supérieure à la moyenne.

Graphique 58 - Dépenses constatées et projetées du système de retraite actuel, en points de PIB



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP

Le scénario contrefactuel est construit à partir du scénario du COR retenant une productivité de long terme de 1,3% et sous l'hypothèse d'une prolongation de l'augmentation de la durée d'assurance requise au-delà des générations concernées par la Loi Touraine.

Source : COR (rapport novembre 19) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030 et de la Cnav - Modèle PRISME pour l'effet sur les masses de prestations de l'augmentation de la durée d'assurance pour les générations 1975 et suivantes

¹ Le reste des dépenses (0,4 % du PIB) correspond notamment aux dépenses de gestion et d'action sociale.

² Source : comptes de la protection sociale, Drees sur données Eurostat 2017

La réforme systémique a été calibrée de manière à aboutir au même niveau de dépenses à terme qu'en l'absence de réforme¹, et de viser ainsi un équilibre de long-terme du système de retraites.

En extrapolant les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) des rapports de juin et novembre 2019², la part des dépenses de retraite dans le PIB passerait progressivement de 13,8 % aujourd'hui à 13,0 % environ en 2050, en l'absence de réforme systémique (graphique ci-dessus). Depuis plusieurs années, les rapports du COR montrent que, sous des hypothèses de croissance suffisamment robuste, la part des retraites dans le PIB pourrait baisser légèrement à long-terme, traduisant l'impact des décisions passées dans les régimes de base et complémentaires. A l'inverse, dans le scénario de croissance de la productivité à 1,0% (observé en moyenne sur la période 2010-2018), la part des retraites dans le PIB se maintiendrait constante à long-terme, et pourrait même augmenter en cas de croissance de la productivité encore plus faible.

A titre de convention, il est supposé ici que l'âge d'équilibre, initialement fixé par défaut à 65 ans pour la première génération concernée par le système universel (1975), serait augmenté d'un mois par génération (sous l'hypothèse que l'espérance de vie progresse d'un mois et demi par an, soit la tendance projetée par l'Insee à moyen-terme³). Le choix conventionnel de 65 ans en 2037 s'explique par le souhait de « caler » le système universel au plus près du système actuel pour favoriser les comparaisons. La durée d'assurance ouvrant droit au taux plein sera de 43 ans pour génération 1975 ; avec les règles actuelles, une personne qui entre sur le marché du travail à 22 ans partira alors à 65 ans.

Le taux de rendement instantané, soit le rapport entre la valeur d'achat et de service du point, a ainsi été fixé pour l'ensemble de l'étude d'impact à 5,5 %, suivant la préconisation du rapport Delevoye de juillet 2019, et il est fait l'hypothèse qu'il serait maintenu constant par la gouvernance de la caisse nationale de la retraite universelle. A titre de comparaison, les régimes de retraite complémentaire actuels qui fonctionnent déjà avec un système en points ont des taux de rendement comparables. En 2019, l'Agirc-Arrco (régime complémentaire des salariés du secteur privé) a par exemple un taux de rendement instantané effectif de 4,5 %⁴.

Sous ces hypothèses, les masses de prestations atteindraient après réforme 13,5 % du PIB en 2040 et 12,9 % en 2050, soit des niveaux très proches des masses qui auraient été versées hors réforme (cf. tableau ci-dessous).

¹ Cette situation contrefactuelle intègre une hausse de la durée d'assurance requise d'un trimestre toutes les trois générations, qui est prévue par la réforme des retraites de 2014 jusqu'à la génération 1973. Elle est poursuivie dans cette étude d'impact pour les générations ultérieures jusqu'à la génération 1999, pour tenir compte de leurs gains d'espérance de vie, par parallélisme avec la hausse conventionnelle de l'âge d'équilibre dans le système cible (cf. partie 3F présentant la méthodologie sous-jacente à cette étude d'impact).

² Le dernier rapport du COR (novembre 2019) ne présente des projections que jusqu'en 2030, contrairement aux rapports annuels publiés en juin. Les projections au-delà de 2030 ont ainsi été obtenues en appliquant à partir de 2031 les évolutions projetées dans le rapport de juin 2019. On retient par ailleurs l'hypothèse d'une croissance de la productivité de 1,3 % à moyen et long-terme.

³ Les travaux du COR se basent sur le scénario démographique central de l'Insee, qui prévoit un allongement de l'espérance de vie à 60 ans de 1,4 an entre 2016 et 2030 pour les femmes et de 2,0 ans pour les hommes, soit +1,2 mois par an pour les femmes et +1,7 mois par an pour les hommes sur cette période.

⁴ Il s'agit du taux de rendement effectif sous 1 plafond de la sécurité sociale, qui tient compte du taux d'appel (127 %) et des cotisations n'ouvrant pas directement de droits (contribution d'équilibre général). Ce taux devrait atteindre 3,9 % en 2033 selon les hypothèses d'évolution de la valeur d'achat et de service présentées dans les derniers rapports du COR. Par comparaison, le taux de rendement du système universel atteint 5,5 % et 5,0 % en tenant compte de la cotisation déplafonnée (2,81 %). Il n'est en revanche pas possible d'opérer simplement une telle comparaison avec les régimes de base en annuités, ces régimes ne comportant pas de valeurs d'achat et de service.

Tableau 39 - Effet de la réforme sur les dépenses de prestations à horizon 2050

en points de PIB	2025	2030	2040	2050
Trajectoire du COR (scénario 1,3%)	13,8%	13,8%	13,5%	13,2%
Effet de la hausse de la DAR pour les générations 1976 et suivantes	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%
Situation contrefactuelle	13,8%	13,8%	13,5%	13,0%
Rééquilibrage du système à court terme	-0,3%	-0,3%	0,0%	0,0%
Effet de la réforme systémique sur prestations de droit propre	0,0%	0,0%	-0,2%	0,0%
Effet de la réforme systémique sur prestations de droit dérivé	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Trajectoire de dépenses du SUR	13,6%	13,5%	13,3%	12,9%

Sources :

COR (rapport novembre 2019) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030 pour le scénario contrefactuel

Cnav - Modèle PRISME pour l'effet sur les masses de prestations de l'augmentation de la durée d'assurance pour les générations 1975 et suivantes

Cnav - Modèle PRISME pour les effets de la réforme systémique sur les prestations de droit propre et de droit dérivé

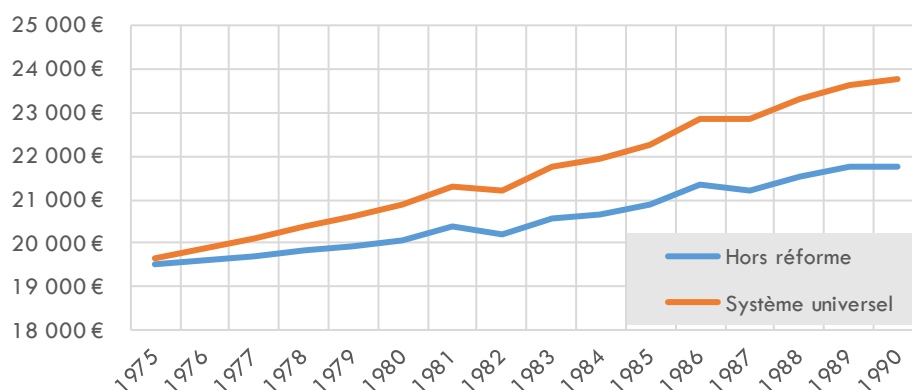
Ces évolutions de la part des dépenses dans le PIB à horizon de 30 ans restent à prendre avec prudence. Au-delà des hypothèses évoquées supra, elles vont en pratique aussi dépendre des mécanismes de transition retenus pour la prise en compte des droits acquis avant 2025 par les générations concernées et pour les évolutions des barèmes de cotisation après 2025, lesquels sont en cours de concertation avec les partenaires sociaux, ainsi que des effets des mesures de rééquilibrage à court terme qui seront retenues, lesquelles, selon leur nature, auront des effets différents sur la dynamique de dépense à long terme des régimes. De même, les mesures de revalorisations salariales dans la fonction publique, à destination notamment des enseignants et des personnels de la recherche, en cours de concertation, auront un effet progressif sur l'évolution de la dépense de retraite d'ici 2050.

2. LA RÉFORME CONDUIT APRÈS 2037 À AUGMENTER LES NIVEAUX DE PENSION TOUT EN RALENTISSANT LA HAUSSE DE LA DURÉE PASSÉE À LA RETRAITE

En moyenne, les niveaux des pensions servies augmentent avec la mise en place du système universel. Le graphique ci-dessous illustre la différence de niveau de pension moyen à travers les générations entre la situation hors réforme et le système universel.

Les graphiques 2 à 4 ne portent que sur les générations concernées par le système universel, donc nées à partir de 1975.

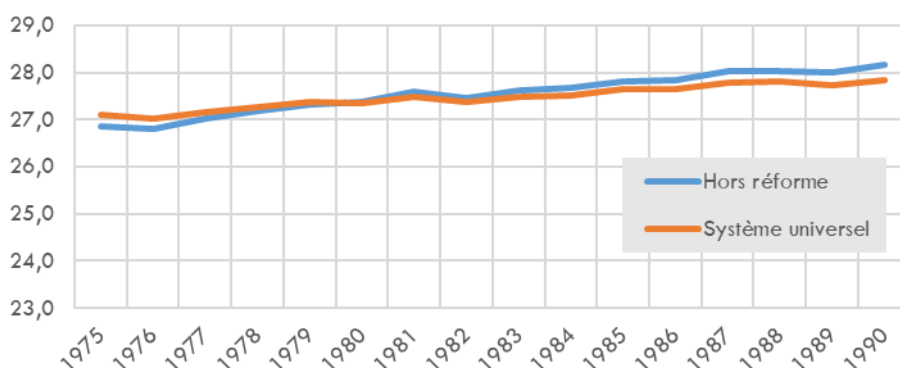
Graphique 59 - Pension annuelle moyenne de droit direct par génération en euros constants



Source : Cnav - Modèle PRISME

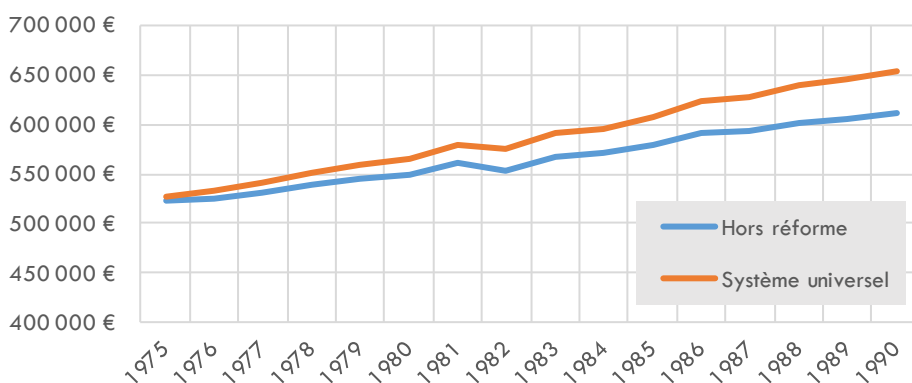
La réforme se faisant à projection de dépenses globales identiques en 2050, cette augmentation des pensions moyennes dans le système universel est rendue possible par la hausse de la durée de carrière moyenne et de l'âge moyen de départ à la retraite, qui découle des incitations à la prolongation d'activité contenues après 2037 dans le système universel, au travers notamment de l'âge d'équilibre (cf. graphique ci-dessous). Ces effets de la réforme sur les comportements de départ à la retraite sont développés dans la partie 3B. Ainsi, le gain de pension après réforme est plus fort à la liquidation que sur l'ensemble du cycle de retraite, en tenant donc compte de la durée passée à la retraite, (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 60 - Durée moyenne de perception d'une pension de droit direct, par génération



Source : Cnav - Modèle PRISME

Graphique 61 - Pension moyenne perçue sur le cycle de retraite, en euros 2017



Source : Cnav - Modèle PRISME

II. Une évolution des recettes du système permettant d'assurer l'équilibre à court comme à long terme du système de retraite

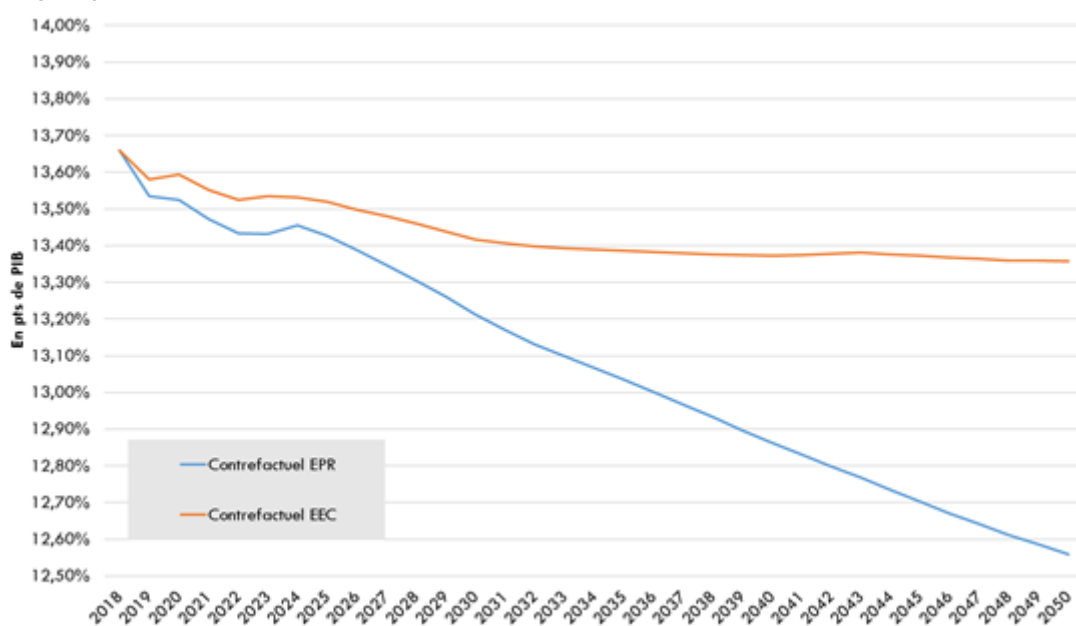
1. LE CHOIX D'UN SCÉNARIO MÉDIAN POUR LA TRAJECTOIRE CONTREFACTUELLE EN RECETTES

Le financement du système de retraites repose majoritairement sur des cotisations mais également sur des recettes d'autres natures (recettes fiscales, produits financiers et transferts). En particulier, le financement du système de retraite est assuré par un ensemble de recettes fiscales dont le montant prévisionnel est de 46 Md€ en 2025 dont 20 Md€ de CSG (pour un total de produits d'environ 390 Md€). Ces produits seront maintenus après réforme, afin de contribuer au financement du système universel de retraites, et notamment à celui des droits familiaux et de solidarité.

Au-delà des hypothèses traditionnelles nécessaires pour établir des projections en matière de retraite (productivité, démographie, partage de la valeur ajoutée, chômage...), les travaux du COR retiennent trois conventions différentes concernant la contribution de l'État au financement du système de retraite. La première est la convention, dite EPR (équilibre permanent des régimes), tel que le prévoit la réglementation actuelle, qui consiste à ajuster la contribution de l'État de sorte d'équilibrer strictement le régime de retraite de l'État ainsi que les régimes spéciaux dont il a juridiquement la charge de l'équilibre. La deuxième convention, dite TCC (pour taux de cotisation constant), consiste à figer les taux de cotisation implicites de l'État en tant qu'employeur et les taux de subvention des régimes spéciaux à leur dernier niveau constaté. La dernière convention, dite EEC (dite effort de l'État constant) consiste à stabiliser la part dans le PIB des ressources affectées au régime de retraite de l'État et aux régimes spéciaux équilibrés.

Ces conventions conduisent à des résultats sensiblement différents à long terme. A titre illustratif, et dans l'attente des travaux de la conférence de financement, on retient dans la présente étude d'impact la convention d'une moyenne entre les deux conventions les plus éloignées à long terme, c'est-à-dire la convention EPR et la convention EEC (cf. courbe ci-dessous).

Graphique 62 - Trajectoire contrefactuelle en recettes



Source : COR (rapport novembre 2019) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030. Calculs DSS pour le scénario mixte.

2. DES TRANSITIONS QUI LISSENT LES IMPACTS SUR LES COTISANTS DE LA CONVERGENCE DES TAUX ET DES ASSIETTES

Le présent projet de loi renvoie à la concertation le calendrier précis de la montée en charge de la réforme s'agissant de la convergence des taux et des assiettes pour les différentes catégories de cotisants. Les règles prévues à terme dans le SUR sont présentées en détail dans la partie III B de la présente étude d'impact.

Dans la trajectoire financière présentée ici il est fait l'hypothèse conventionnelle que l'ensemble des transitions portant sur les recettes du système de retraite seront réalisées en 15 ans (atteinte du régime permanent en 2040). Ces transitions concernent à la fois les taux et assiettes de cotisations des employeurs, des salariés et des travailleurs indépendants, ainsi que les dispositifs de compensation aux agents publics de l'élargissement à leurs primes des cotisations de retraite entraînant une hausse de leur effort contributif, en contrepartie de droits à la retraite supplémentaires.

En outre, en ce qui concerne les fonctionnaires titulaires ainsi que les agents statutaires des régimes spéciaux (SNCF, IEG, RATP), le projet de loi prévoit à moins de 17 ans de la retraite en 2020 (antérieures à 1975, 1980 ou 1985 selon leur âge d'ouverture des droits) ne seront pas concernées par la convergence et que les règles de prélèvement sont donc inchangées jusqu'à leur départ en retraite. Cet effet disparaît en 2042, date des derniers départs en retraite des générations non concernées par le système universel. A compter de 2025, les générations 1975 et suivantes cotiseront progressivement aux taux et sur les assiettes cibles du SUR (et dès 2022 pour les générations 2004 et suivantes).

3. UN MAINTIEN DE LA CONTRIBUTION GLOBALE DE L'ÉTAT AU SYSTÈME DE RETRAITE EN 2025

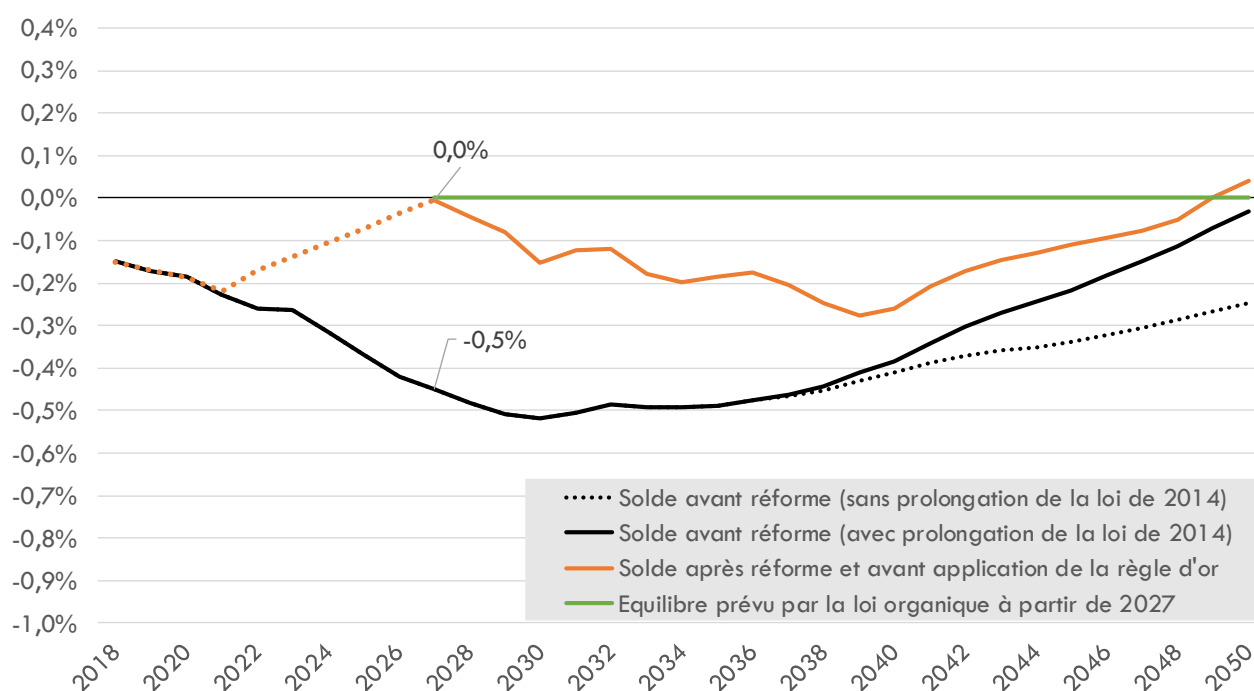
Dans le futur système, la contribution de l'État au système de retraite serait maintenue en 2025. Elle évoluera ensuite selon la nature et la dynamique des dépenses qu'elle vise à couvrir (droits assimilables au droit commun, départs anticipés des catégories actives, prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique, droits spécifiques en extinction...). Elle intégrera donc progressivement les conséquences financières pour l'État de la suppression des régimes spéciaux et de certaines catégories actives.

Les principes retenus pour l'évolution de la contribution de l'État seront présentés dans le cadre de la conférence de financement.

4. UN ÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE RETRAITE PRÉSERVÉ À LONG TERME

Compte tenu des hypothèses décrites plus haut et en y ajoutant une mesure conventionnelle de redressement à court terme afin d'être à l'équilibre en 2027, le graphique ci-après présente la trajectoire du solde du SUR en la comparant à la trajectoire contrefactuelle (hors réforme) à l'horizon 2050. Le système de retraite serait globalement plus proche de l'équilibre (déficit toujours inférieur à 0,2-0,3 point de PIB) sur toute la période de projection.

Graphique 63 - Solde du système de retraite, avant et après réforme



Sources :

COR (rapport novembre 2019) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030 pour le scénario contrefactuel

Cnav - Modèle PRISME pour l'effet sur les masses de prestations de l'augmentation de la durée d'assurance pour les générations 1976 et suivantes

Cnav - Modèle PRISME pour les effets de la réforme systémique sur les prestations de droit propre et de droit dérivé et sur les cotisations

Conformément à la nouvelle gouvernance financière prévue, les partenaires sociaux définiront des ajustements aux règles du SUR pour assurer l'équilibre pluriannuel du système de retraite dans son ensemble, en fonction notamment des évolutions macroéconomiques et démographiques futures, ce qui devrait conduire à une trajectoire globalement équilibrée (cf. courbe verte ci-dessus).

Tableau 40 - Impact financier de la réforme sur les administrations publiques, à horizon 2050, en points de PIB

A - Effet sur les soldes des différents secteurs, en points de PIB					B - Niveau du solde du système de retraite	
	Collectivités locales et hôpitaux	État	Système de retraite	Ensemble des administrations publiques	Hors réforme systémique	Après réforme
2025	0,0%	0,0%	0,4%	0,3%	-0,4%	0,0%
2027	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%	-0,5%	0,0%
2035	0,0%	0,1%	0,3%	0,4%	-0,5%	-0,2%
2040	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	-0,4%	-0,3%
2050	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%

Note de lecture :

Le tableau A présente l'impact de la réforme sur le solde des finances publiques, en points de PIB (hors mesures de revalorisation salariales dans la fonction publique). Ainsi, en 2040, le solde des administrations publiques serait amélioré de 0,3 point de PIB en conséquence de la réforme. Cette amélioration serait de 0,1 point de PIB pour les collectivités locales et les hôpitaux publics, de 0,1 point pour l'État, et de 0,1 point pour le système de retraite.

Le tableau B présente le solde du système de retraite avant et après réforme, également exprimé en points de PIB. En 2040, le solde du système de retraite atteindrait -0,4 % de PIB hors réforme, et -0,3 point après réforme. Cette trajectoire ne tient pas compte des ajustements que définiront les partenaires sociaux dans le cadre de la nouvelle gouvernance financière prévue dans son ensemble pour assurer l'équilibre pluriannuel du système.

Par ailleurs, la réforme s'accompagnera de revalorisations salariales dans la fonction publique, à destination notamment des enseignants et des personnels de la recherche, ainsi que de mesures en faveur d'une meilleure prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique hospitalière. Des concertations sont en cours sur ces mesures d'accompagnement, leur montant global et le rythme de montée en charge. On fait ici l'hypothèse conventionnelle qu'elles monteront en charge progressivement pendant 15 à 20 ans et qu'elles pourraient représenter à terme 0,3 à 0,4 point de PIB.

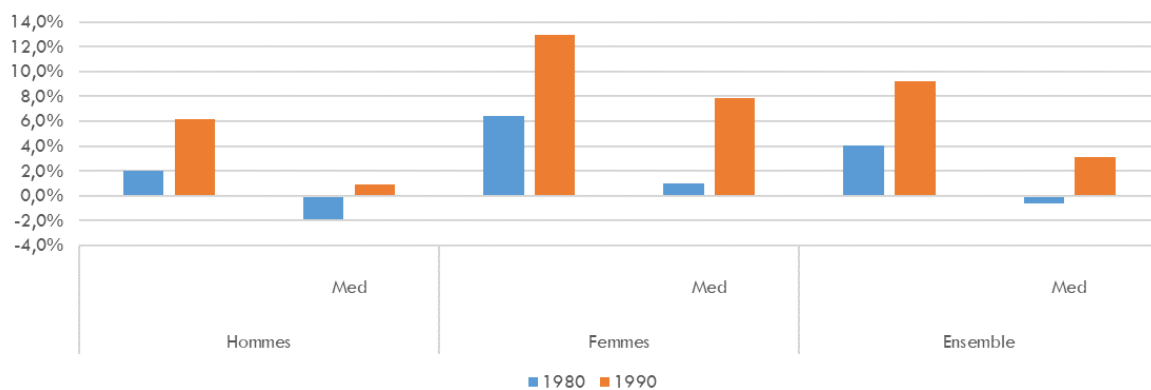
E. IMPACT EN TERMES D'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UN SYSTÈME PLUS FAVORABLE AUX FEMMES

Les pensions servies par le système de retraite seront en moyenne plus élevées dans le système universel que dans le système actuel, en raison notamment d'un âge moyen de départ plus élevé à la suite de la réforme.

Cet effet à la hausse sur les pensions sera particulièrement prononcé pour les femmes : la pension moyenne des futures retraitées sera améliorée de 6 % à 13 % pour les générations 1980-1990, alors que celle des hommes sera en moyenne inchangée pour la génération 1980, et augmentée de 6 % pour la génération 1990 (cf. graphique ci-dessous).

Cette partie revient sur les mécanismes qui expliquent que les gains de pension consécutifs à la réforme soient particulièrement concentrés sur les femmes.

Graphique 64 - Effet de la réforme sur les pensions moyennes et médianes, par sexe (générations 1980 et 1990)



Source : Cnav, modèle PRISME

I. Des écarts persistants de pension entre femmes et hommes dans le système actuel

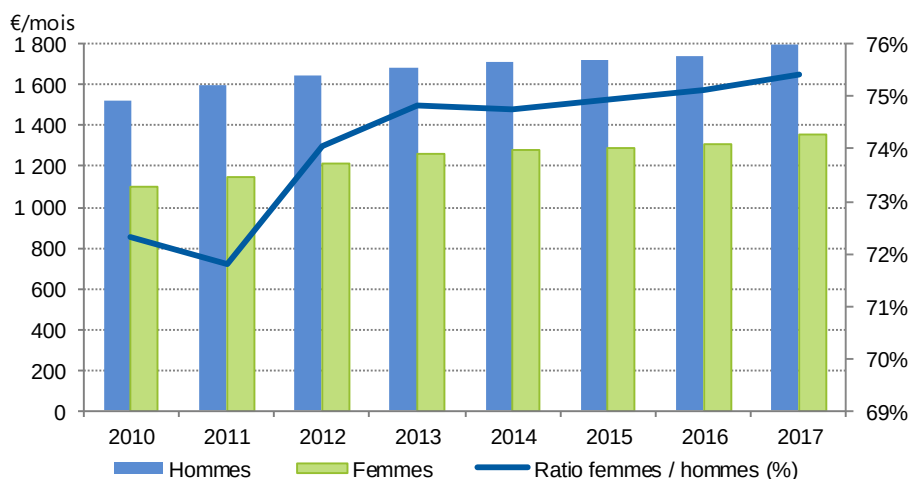
L'article L.111-2-1 du code de la sécurité sociale affirme « l'objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes ». Si les écarts entre hommes et femmes se réduisent, les pensions de retraite de droit direct perçues par les femmes demeurent en 2017 inférieures d'environ 40 % à celles perçues par les hommes. En prenant en compte les pensions de réversion et les majorations pour enfants, la pension moyenne des femmes est inférieure d'un quart à celle des hommes (cf. graphique ci-dessous). Selon le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de juin 2019, les écarts de retraite entre les femmes et les hommes devraient se réduire jusque dans les années 2040 et se stabiliser autour de 25 % pour les droits directs et de 10 % en tenant compte de la réversion.

Ces écarts sont le reflet des inégalités entre femmes et hommes, à la fois en termes de durée de carrière et de salaire¹. Ils sont atténués par des mécanismes de solidarité entre assurés, dont certains

¹ Le modèle PRISME de la Cnav sur lequel reposent les simulations présentées s'appuie sur une convergence modérée entre les parcours professionnels (durée de carrière et rémunérations) des femmes et des hommes. Le modèle est en effet estimé séparément pour femmes et hommes sur des données récentes, puis calé uniformément sur l'évolution du salaire moyen par tête. L'hypothèse retenue est donc

bénéficient majoritairement aux femmes comme les majorations de durée d'assurance pour enfants, l'assurance vieillesse des parents au foyer et les *minima* de pension. Ces éléments, relatifs au système actuel, sont détaillés dans la partie 1 de la présente étude d'impact.

Graphique 65 - Écart de pension moyenne entre hommes et femmes (en euros constants 2017)



Source : Drees. Champ : droits propres et droits dérivés

II. Les montants de pension de droit direct des femmes seraient significativement augmentés dans le nouveau système

Les montants de pension des femmes augmenteraient de manière plus dynamique que ceux des hommes dans le système universel de retraite. L'écart avec le système actuel serait d'autant plus marqué que les générations ont réalisé une part importante de leur trajectoire de carrière dans le système universel.

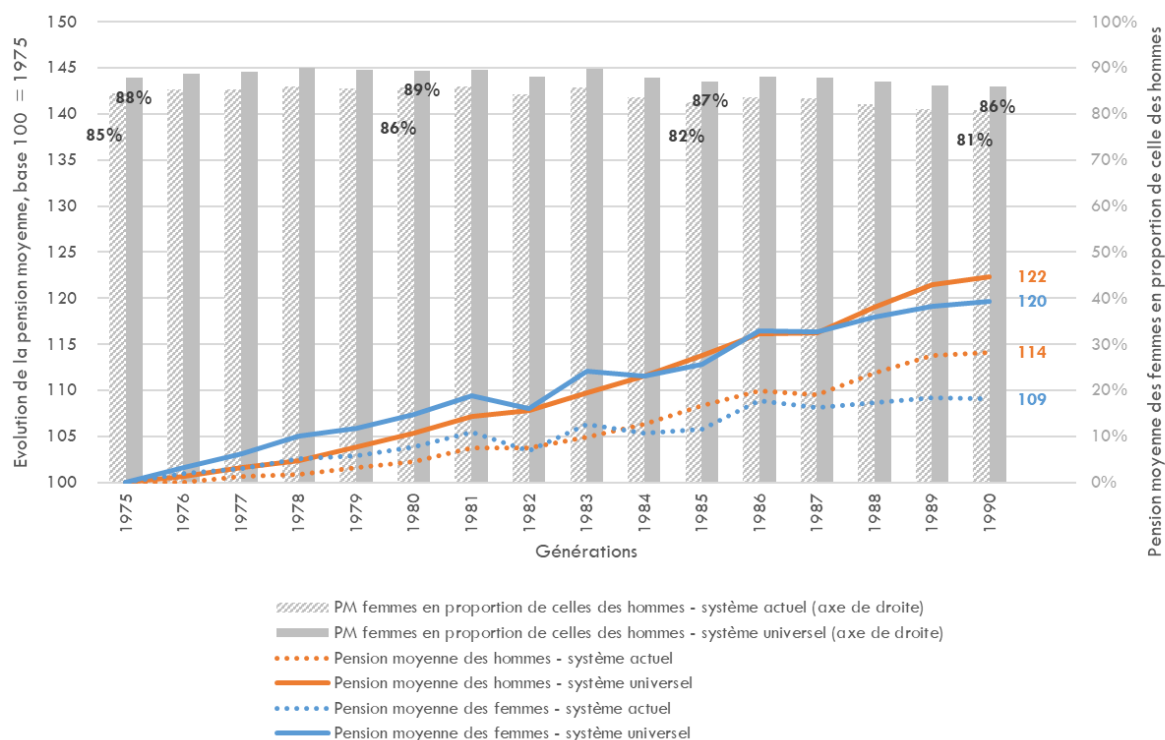
En conséquence, le ratio de la pension des femmes par rapport à celle des hommes serait un peu plus favorable dans le système universel que dans le système actuel, de 3 à 5 points de pourcentage (cf. graphique ci-après).

Cette redistribution accrue entre hommes et femmes dans le nouveau système est rendue possible par plusieurs leviers :

- un meilleur minimum de retraite, puisqu'il garantirait un niveau de retraite égal à 85 % du SMIC net pour la réalisation d'une carrière complète ;
- une refonte des droits familiaux, plus favorables aux mères ;
- une meilleure valorisation des carrières incomplètes ou heurtées, plus fréquentes pour les femmes ;
- un décalage de l'âge de départ moyen dans le nouveau système, ce qui joue à la hausse sur leurs pensions.

prudente : une convergence des parcours plus importante que ce qui est observé ces dernières années conduirait à une réduction des inégalités de pension également plus importante lors de la liquidation des droits à retraite.

Graphique 66 - Evolution de la pension moyenne par génération en euros constants 2017 (base 100 = génération 1975) et progression du ratio de la pension des femmes sur celle des hommes



Source : Cnav, Modèle PRISME – Pension moyenne issue de la liquidation la plus tardive.

Lecture : La pension moyenne des femmes de la génération 1975 représenterait 85% de celle des hommes en l'absence de réforme et 88% après réforme. Pour la génération 1990, ces proportions s'établiraient respectivement à 81% et 86%. En l'absence de réforme, la pension moyenne des femmes augmenterait de 9 points entre la génération 1975 et la génération 1990 et celle des hommes de 14 points (soit un écart de 5 points). Avec la réforme cet écart serait ramené à 2 points.

III. La refonte des droits familiaux favorisera les pensions des femmes

Les droits familiaux de retraite visent à améliorer les droits à la retraite des parents en intégrant au calcul des pensions des avantages liés à la famille. Les principaux dispositifs sont constitués de

- la majoration du montant de la pension de chaque parent lorsque l'assuré a eu ou élevé au moins 3 enfants ;
- la majoration de la durée d'assurance pour enfant(s) (MDA) qui valide gratuitement des trimestres d'assurance retraite et qui se compose, pour les salariés, des MDA au titre de la maternité, systématiquement attribuée à la mère et des MDA au titre de l'éducation, qui peuvent être partagées entre les 2 parents ;
- l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) qui permet, sous conditions (de ressources notamment), aux parents qui décident de réduire ou cesser leur activité professionnelle pour se consacrer à leurs enfants de valider des trimestres considérés comme cotisés sur la base du SMIC pour le calcul de la retraite. Les transformations du dispositif AVPF sont analysées dans la sous-partie relative aux interruptions de carrière, *infra*.

La majoration du montant de la pension pour trois enfants et les majorations de durée d'assurance pour enfants seront remplacées dans le système universel par une majoration de retraite applicable dès le premier enfant.

Chaque enfant donnera lieu désormais à l'attribution d'une majoration de 5 % des points acquis par les assurés au moment du départ en retraite, partageable entre le père et la mère sur accord des 2 parents et attribuée en totalité à la mère par défaut. Le troisième enfant donnera, lieu, en supplément, à une majoration de 1 % pour chacun des parents.

Cette règle transversale mettra fin à l'hétérogénéité des droits actuellement accordés entre les régimes.

Lors de la transition des régimes actuels au système universel, les droits acquis par les générations concernées sont garantis. Si les familles ont des enfants à partir de 2025, les nouvelles règles s'appliquent (5 % par enfant et 1 % supplémentaire pour le troisième enfant sur la pension totale).

Pour les simulations, l'hypothèse retenue est celle d'une affectation de la totalité des points à 80 % des mères et un partage à 50 % entre les deux parents pour les 20 % de mères restantes et les pères correspondants. Si elles ont eu des enfants avant 2025, la MDA et la bonification de 10 % pour les familles d'au moins 3 enfants (à condition qu'au moins 3 enfants soient nés avant 2025) s'appliquent à la partie de la carrière réalisée avant 2025 ; et la nouvelle bonification de 5 % s'applique aux points acquis à partir de 2025 pour l'ensemble des enfants, y compris ceux nés avant 2025. Le tableau ci-après résume la situation d'une mère de trois enfants cotisant avant 2025 au régime général.

Tableau 41 - Effet de la maternité sur la pension après réforme, en fonction de la date de naissance des enfants

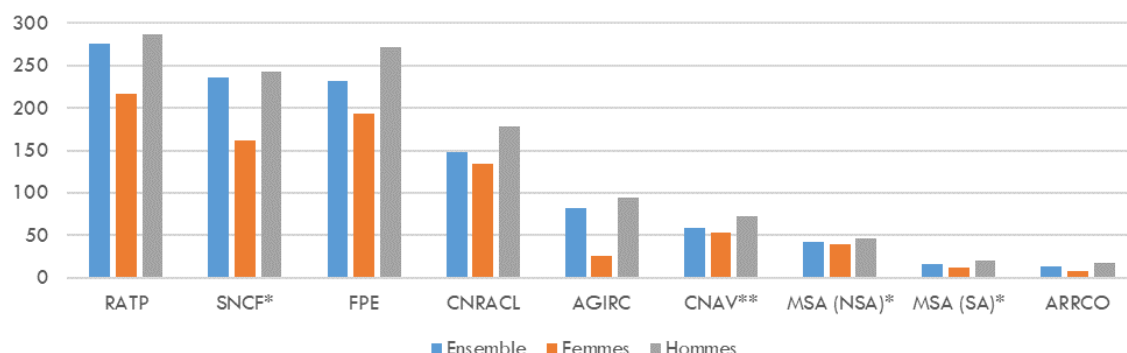
	Effet sur la pension		Durée retenue pour calcul du Minimum de Pension
	Anciens régimes *	Régime universel	
3 naissances avant 2025	Majoration, de 10 % + 24 trimestres de MDA	Surcote : + 5% + 5% + 6%	12 trimestres
2 naissance avant 2025 et 1 naissance après	16 trimestres de MDA	Surcote : + 5% + 5% + 6%	12 trimestres
1 naissance avant 2025 et 2 naissances après	8 trimestres de MDA	Surcote : + 5% + 5% + 6%	12 trimestres
3 naissances après 2025	Surcote sur l'ensemble de la pension : + 5% + 5% + 6%		12 trimestres

* Seules les majorations de durée d'assurance (MDA) « utiles » lors de la liquidation sont retenues.

Le système universel permettra de réduire les inégalités de retraite entre les femmes et les hommes. Il ouvrira en effet aux femmes la possibilité de bénéficier de l'ensemble des droits familiaux du couple, notamment quand est fait le choix de favoriser la carrière professionnelle du père.

Les droits familiaux, en montant et en part des prestations versées, sont proches avec et sans réforme (graphique). Le remplacement de la majoration de pension pour enfants, qui bénéficiait, en masses financières, principalement aux hommes (graphique), par une majoration pouvant être intégralement accordée à la mère, permettra de rediriger une partie des dépenses consacrées aux majorations de retraites octroyées au titre des enfants des pères vers les mères. Ainsi, la refonte des droits familiaux contribuera sensiblement à ce que le système universel participe à la réduction des écarts de retraite entre femmes et hommes. La place des droits familiaux, en montant et en pourcentage des masses totales de prestations, est présentée dans la partie 3A de l'étude d'impact.

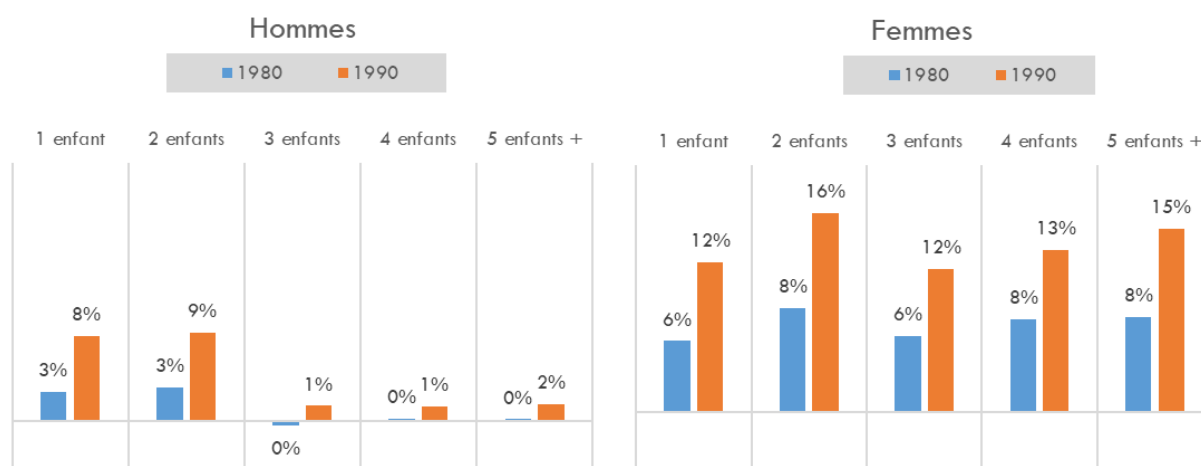
Graphique 67 - Montant moyen de la majoration pour 3 enfants et plus dans le système actuel (en 2016)



Source : Rapport à la CCSS de septembre 2019, Eclairage 3.2. Les droits familiaux de retraite,

*2017 **flux 2016, bénéficiaires de MPE de droits directs

Graphique 68 - Variation de la pension moyenne selon le nombre d'enfants après la réforme



Source : Cnav-DSPR - Modèle Prisme Tous Régimes.

En reconnaissant, dès le premier enfant, les effets sur la carrière, le système universel permettra de revaloriser les droits accordés aux foyers d'un ou deux enfants, peu avantagés dans le système actuel, notamment les familles monoparentales.

Les familles nombreuses ne seront pas pour autant défavorisées puisque la majoration pourra aller au-delà des droits actuels. Pour 5 enfants, la majoration sera par exemple de 25 % à partager entre les deux parents, et accordée à la mère sauf choix différent des parents. De plus, une bonification additionnelle de points de 1 % sera attribuée à chacun des deux parents au titre du troisième enfant. Ce nouveau système permettra en conséquence de rééquilibrer des droits qui étaient aujourd'hui principalement orientés vers les familles de 3 enfants, sans pénaliser les mères de familles nombreuses.

Dans un système à points, les droits familiaux produisent par ailleurs systématiquement des droits supplémentaires. C'est une avancée par rapport au système actuel dans lequel les majorations de durée d'assurance ne permettent pas toujours l'amélioration du montant de la retraite, car elles peuvent ne produire aucun effet si un nombre de trimestres suffisants pour bénéficier du taux plein a déjà été acquis au titre de la carrière.

IV. Les parcours de carrière des femmes : effet des interruptions de carrière et du temps partiel sur les pensions des femmes

1. LE CONGÉ MATERNITÉ

Pour les travailleurs salariés du régime général et de la MSA, il est attribué un trimestre assimilé par période de 90 jours de perception d'indemnités journalières maternité. Les indemnités journalières maternité font l'objet d'un report au compte à hauteur de 125 % de leur montant, pour assurer la neutralité par rapport au salaire antérieur. Les régimes complémentaires Agirc-Arrco et Ircantec octroient de plus des points gratuits. La plupart des régimes d'affiliation des professionnels libéraux prévoient également l'acquisition de droits en période de maternité.

Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant ne donne pas de droit à retraite, dans la mesure où la courte durée de l'arrêt limite son impact direct sur la carrière et les droits à retraite de l'assuré.

Dans le nouveau système, les périodes de congé maternité et de congé pour adoption donneront lieu à acquisition de points au 1^{er} jour d'arrêt sur la base du revenu de l'année précédente. Les congés maternité seront donc pris en compte comme des périodes travaillées. Le choix d'une compensation intégrale sans condition de durée d'interruption d'activité engendrera un gain pour les assurées des régimes prévoyant actuellement des modalités de compensation moins favorables. Par ailleurs, l'octroi de droits au titre du congé paternité engendrera des gains de retraite pour les assurés concernés par rapport au système actuel, où aucun droit n'est prévu.

2. LES INTERRUPTIONS D'ACTIVITÉ

Pour les assurés qui interrompent leur carrière, et n'acquièrent plus de droits au titre de la retraite avant leur liquidation, l'indexation de la valeur des points sur le SMPT est plus favorable que l'indexation sur l'inflation des salaires portés au compte qui existe dans le système actuel, ce qui bénéficie notamment aux femmes qui ont cessé leur activité professionnelle (cf. partie 3A).

Dans le système universel, les parents qui interrompent ou réduiront leur activité par un passage à temps partiel lors de l'arrivée d'un enfant pourront acquérir des droits à retraite s'ils bénéficient de certaines prestations familiales (prestation partagée d'éducation de l'enfant, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant - Paje). Des droits, calculés sur la base de 60 % du SMIC, seront ainsi versés au titre de la solidarité nationale. Ils seront attribués jusqu'au 3^e anniversaire de l'enfant. Les bénéficiaires du complément familial bénéficieront de ces points de solidarité jusqu'aux six ans du dernier enfant (soit la moitié chaque année de l'ensemble des bénéficiaires du complément familial). Comme l'AVPF aujourd'hui, le dispositif aura un impact positif sur les droits sociaux des parents, et en particulier pour les mères qui sont encore le plus souvent celles au sein du couple qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle durant les premières années d'un enfant. Il participera à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle.

Le dispositif sera plus simple et plus lisible, permettant aux parents qui hésitent à interrompre ou à diminuer temporairement leur activité professionnelle afin de s'occuper d'enfants en bas âge de faire des choix mieux informés. Le recentrage du dispositif sur les enfants en bas âge et l'instauration d'une condition d'affiliation préalable pourra limiter l'acquisition des droits à une retraite contributive de certains assurés ayant interrompu leur activité professionnelle sur de très longues périodes ou n'ayant jamais travaillé. Ainsi, 18 % des assurés acquérant des droits à retraite dans le système actuel ne seraient plus concernés par le dispositif (cf. étude d'impact de l'article 45). Cet impact pourra être compensé par d'autres dispositifs.

Le choix de limiter dans le temps la compensation des interruptions ou des réductions d'activité s'inscrit pleinement dans la politique d'encouragement de l'activité féminine qui doit notamment permettre en faisant diminuer, très en amont de la retraite, les écarts de taux d'emploi entre femmes et hommes, de réduire les écarts de pensions à la retraite.

3. LE TEMPS PARTIEL

Le travail à temps partiel des femmes s'est beaucoup développé de la fin des années 1970 à la fin des années 1990. Depuis, le taux de temps partiel s'est stabilisé à environ 30 % pour les femmes et s'est légèrement accru pour les hommes pour se situer à 8 % en 2018.

Dans les régimes du secteur privé, le travail à temps partiel est soumis aux mêmes règles de validation que les autres activités rémunérées classiques (règle des 150 heures SMIC). Dans les régimes de la fonction publique, les assurés bénéficiant d'un temps partiel voient le calcul de leur durée de service dégradée car celle-ci est calculée au *pro rata* de la quotité de travail. En conséquence, deux assurés travaillant selon la même quotité de temps de travail mais dans des secteurs différents disposeront *in fine* de montants de retraite différents (cf. partie 1C).

Dans le système universel, un assuré durablement à temps partiel, par exemple à 80 % du SMIC toute sa carrière, percevrait le minimum de pension « complet » lors de son départ à la retraite, dès lors qu'il aurait atteint l'âge d'équilibre, quel que soit son statut.

4. L'AIDE À UN PROCHE EN SITUATION DE PERTE D'AUTONOMIE

Le système universel renforcera les garanties offertes aux personnes venant en aide à un proche en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap. Il permettra d'acquérir, dans le système universel, une garantie de points 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. Ce nouveau dispositif compensera les préjudices de en attribuant des points au titre de ces périodes d'aide (cf. partie 3A).

Les femmes représentent 57 % des aidants, mais leur contribution est en moyenne plus forte, notamment en volume horaire. Ainsi, les aidantes consacrent en moyenne deux heures de plus à l'aide que les hommes aidants et sont bien davantage concernées par une réduction ou interruption de leur activité professionnelle, ce qui joue mécaniquement à la baisse sur le niveau de leur rémunération et *in fine* le montant de leur pension de retraite, comme l'a notamment montré le

rapport Gillot¹. Une étude Opinion Way réalisée auprès de 6 500 parents d'enfants en situation de handicap en 2018 montre par exemple que près de 40 % des mères d'enfants en situation de handicap interrompent leur activité.

V. Un nouveau modèle de réversion qui entrera en vigueur très progressivement

Les pensions de réversion permettent dans tous les régimes, parfois sous condition de ressources, de compenser la baisse de niveau de vie qui découle de la perte du conjoint, en reversant au(x) conjoint(s) d'un assuré décédé une partie de la retraite dont celui-ci bénéficiait ou aurait pu bénéficier. La part de la réversion dans la retraite totale des femmes s'élève à 19,4 % en 2016 alors qu'elle était de 22,3 % en 2006. Elle reste négligeable dans la retraite totale des hommes. En projection, le COR estime que l'augmentation des durées d'assurance validées par les femmes au fil des générations, conduisant à une amélioration de leur retraite de droit direct, devrait les amener à dépasser plus fréquemment le seuil de ressources des pensions de réversions soumises à condition de ressources.

Les règles différentes qui existent aujourd'hui en matière de taux, de condition d'âge ou de durée de mariage doivent être harmonisées afin que l'accès à cette garantie et son montant ne dépendent plus du statut du conjoint.

Le mécanisme unique créé dans le système universel s'appuiera sur une logique différente de celle des systèmes actuels. Il visera le maintien d'un niveau de vie constant pour la personne veuve. Seule, elle conservera 70 % des droits à retraite dont bénéficiait le couple avant le décès (soit la somme des deux retraites). Aucune condition de ressources ne sera donc imposée. Le montant de la réversion sera calculé comme la différence entre le montant que représentent 70 % des droits du couple et la retraite personnelle de la veuve ou du veuf, dans une perspective de maintien du niveau de vie. De manière globale, le nouveau système opère une redistribution favorable vers les veufs et les veuves dont la part des retraites au sein du foyer est faible, notamment les femmes, qui représentent l'essentiel des bénéficiaires de droits dérivés.

La pension de réversion sera accessible à partir de 55 ans. Elle ne sera soumise à aucune condition de ressources et sera accessible sous une condition de durée de mariage de deux ans sauf si un enfant est né du mariage (auquel cas, aucune condition de durée de mariage n'est requise) et sous une condition de non remariage après le décès. Ces règles permettent d'accorder un droit universel aux personnes en âge de partir en retraite qui voient leur revenu chuter après le décès de leur conjoint. Les conditions d'attribution de la réversion aux ex-conjoints seront définies par ordonnance.

Lorsque l'assuré est décédé avant de liquider sa retraite, cette dernière sera calculée en prenant en compte les droits qu'il a acquis à la date du décès et en ne lui appliquant aucune décote. Au contraire, si l'assuré encore actif est décédé à un âge donnant lieu à une surcote, celle-ci sera prise en compte pour le calcul de la réversion.

Les règles du système universel s'appliqueront uniquement aux assurés bénéficiant d'une réversion issue d'un conjoint décédé ayant liquidé sa pension selon les règles du SUR. Ainsi, après le décès d'un assuré né avant 1975 – non concerné par le SUR – son conjoint bénéficiera de la réversion des

¹ « Préserver nos aidants : une responsabilité nationale », rapport de Dominique Gillot, juin 2018.

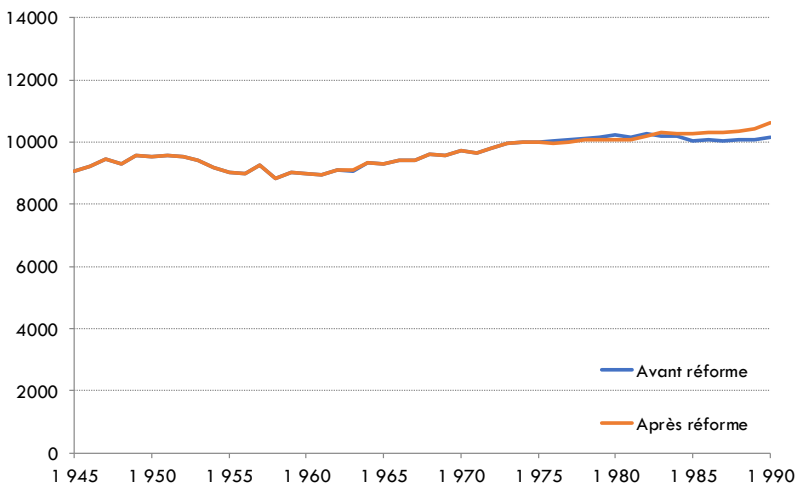
régimes actuels, quelle que soit la date du décès. A l'inverse, après le décès d'un assuré né après 1974, le conjoint bénéficiera de la pension de réversion du SUR.

Tableau 42 - Exemples sur cas-types du calcul de la pension de réversion avant et après réforme (pour le cas du décès d'un assuré ayant liquidé sa pension selon les règles du SUR)

	Exemple N°1 - pension du conjoint décédé supérieure à celle du conjoint survivant	Exemple N°2 - pension du conjoint décédé supérieure à celle du conjoint survivant	Exemple N°3 - pension du conjoint décédé équivalente à celle du conjoint survivant	Exemple N°4 - pension du conjoint décédé inférieure à celle du conjoint survivant
Total des pensions de droit direct du couple avant le décès	2 500 €	2 800 €	4 000 €	4 400 €
Pension de droit direct du conjoint survivant	500 €	800 €	2 000 €	2 400 €
Pension de droit direct du conjoint décédé	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €
Dont pension de base	1 200 €	1 200 €	1 200 €	1 200 €
Dont pension complémentaire	800 €	800 €	800 €	800 €
Avant réforme	Pension de réversion	1 130 €	1 130 €	1 130 €
	Réversion de la pension de base (54%)	650 €	650 €	650 €
	Réversion de la pension complémentaire (60%)	480 €	480 €	480 €
	Total des pensions de droit direct et dérivé du conjoint survivant	1 630 €	1 930 €	3 130 €
	En % des pensions de droit direct avant le décès	65%	69%	78%
Après réforme	Pension de réversion	1 250 €	1 160 €	800 €
	Total des pensions de droit direct et dérivé du conjoint survivant après réforme (70% des pensions de droit direct des deux conjoints)	1 750 €	1 960 €	2 800 €
	En % des pensions de droit direct avant le décès	70%	70%	70%

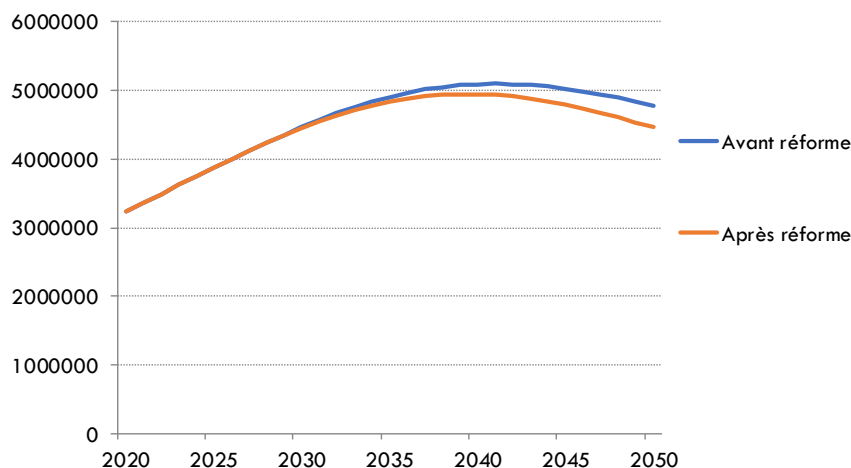
La réforme de la réversion entraînerait une augmentation de la pension moyenne à partir de la génération 1980. Pour la génération née en 1990, la pension moyenne passerait de près de 10 100 € hors réforme, à 10 600 € avec réforme, soit une hausse de 5 %. Elle entraînerait une baisse du nombre de bénéficiaires de 7 % en 2050¹.

Graphique 69 - Pension moyenne annuelle par génération des bénéficiaires d'une retraite de réversion (€2017)



¹ Conventionnellement, l'étude d'impact retient l'hypothèse de non-versement de pension de réversion aux ex-conjoints. Ceci contribue à la diminution des effectifs dans le système universel, par rapport au contrefactuel.

Graphique 70 - Nombre de bénéficiaires d'une retraite de réversion



Source : Cnav, Modèle Prisme

En conséquence, les masses des prestations diminueraient de 2 Md€ à horizon 2050, par rapport à une situation avant réforme, ce qui correspond à 5 % des masses versées.

VI. Le système universel améliore la pension des femmes

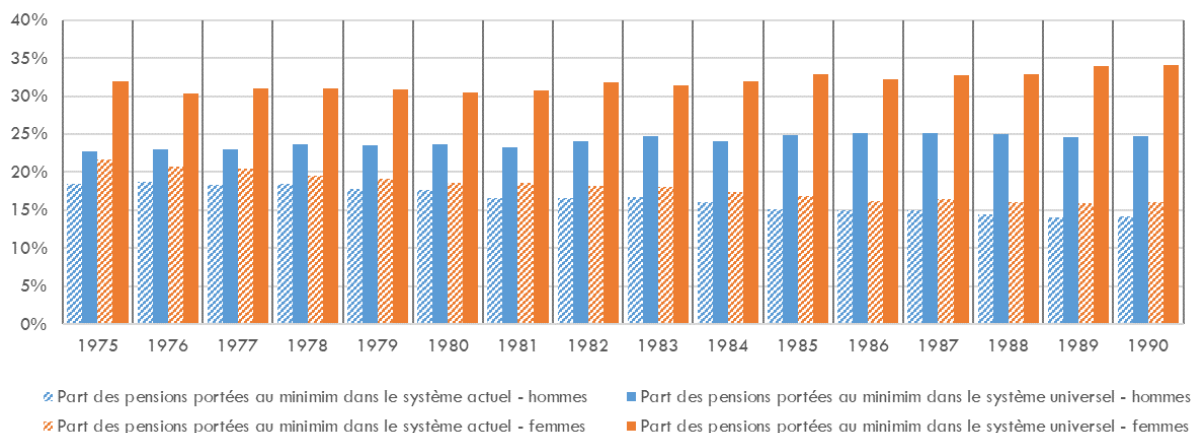
1. UNE POSSIBILITÉ DE DÉPART PLUS PRÉCOCE POUR CELLES QUI DEVAIENT ATTENDRE L'ÂGE D'ANNULATION DE LA DÉCOTE POUR BÉNÉFICIER DU MINIMUM DE PENSION, DONT LE MONTANT SERA DE PLUS REVALORISÉ

28 % des femmes avanceraient leur départ. Il s'agit pour l'essentiel de femmes aux carrières incomplètes, contraintes dans le système actuel d'attendre l'âge d'annulation de la décote pour prétendre à une pension à taux plein et donc au minimum de pension.

Le bénéfice du minimum de retraite sera accordé à partir de l'âge du taux plein de sa génération. Les assurés n'auront donc plus besoin d'atteindre l'âge d'annulation de la décote (67 ans aujourd'hui) pour bénéficier de cette solidarité, ce qui est aujourd'hui la situation de nombreux assurés, notamment d'une part importante des femmes qui ont durablement travaillé à temps partiel (graphique). Ainsi, parmi celles qui avancent leur départ à la retraite, plus des deux tiers bénéficieraient d'une augmentation significative de leur pension (supérieure à 5 %).

En outre, le montant du minimum de retraite sera plus élevé qu'actuellement (85 % du SMIC), augmentant donc les petites pensions. Ce minimum de pension évoluera comme le salaire minimum (SMIC), garantissant un niveau de vie des bénéficiaires évoluant comme celui des travailleurs rémunérés à ce montant et ainsi d'évitant le décrochage à long terme du dispositif. Ce mécanisme est détaillé dans la partie 3A de la présente étude d'impact.

Graphique 71 - Part des pensions portées au minimum, selon la génération



Source : Cnav, Modèle Prisme

Note de lecture : le minimum avant réforme inclut les assurés bénéficiaires du MICO, du MIGA (FP+RS) ou des *minima* chez les exploitants (pension *minimale* de référence ou garantie 75% SMIC).

2. UNE INCITATION À LA PROLONGATION D'ACTIVITÉ DES FEMMES ENCORE EN EMPLOI

25 % des femmes diffèreraient leur départ à la retraite. Pour les femmes concernées la pension après réforme serait en conséquence plus élevée que dans le système actuel.

Par rapport à la situation hors réforme, l'âge moyen à la liquidation des femmes de la génération 1990 augmenterait de près de 6 mois.

L'espérance de vie instantanée à 60 ans¹ progresse en France depuis 1945. Après avoir baissé en 2015 en raison de conditions épidémiologiques et météorologiques peu favorables qui ont provoqué davantage de décès que prévu aux âges élevés, l'espérance de vie à 60 ans progresse de nouveau.

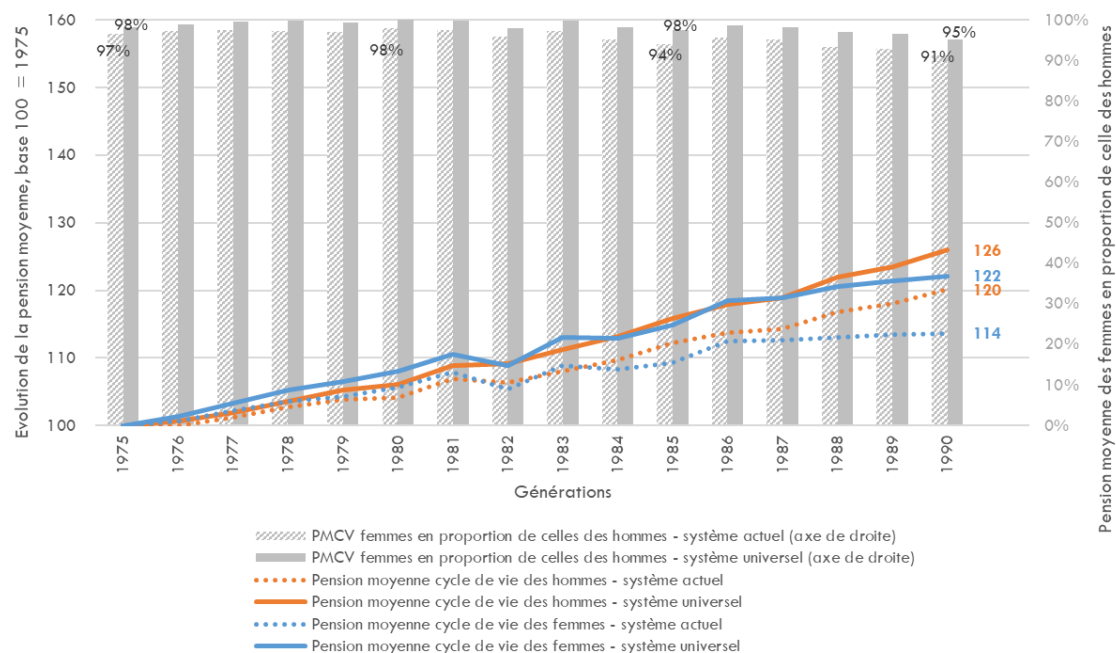
Sur les quatre dernières années, l'évolution de l'espérance de vie est différente pour les femmes et les hommes. Si l'espérance de vie à 60 ans des hommes dépasse son niveau atteint en 2014, pour s'établir à 23,2 années en 2018, l'espérance de vie à 60 ans des femmes semble se stabiliser, pour atteindre 27,6 années en 2018². Ainsi, l'espérance de vie des femmes reste supérieure à celle des hommes, et leur durée de perception de la pension également.

En l'état actuel des projections, une assurée de la génération 1990 percevrait en moyenne sa retraite pendant 29,3 années, contre 26,4 années pour un homme de la même génération. C'est pourquoi les écarts de pension moyenne perçue sur l'ensemble de la retraite (ou sur le « cycle de retraite ») sont plus réduits que les écarts de pension moyenne à la liquidation.

¹ L'espérance de vie instantanée (appelée plus simplement par la suite « espérance de vie ») correspond à l'espérance de vie conjoncturelle pour une année donnée, qui est l'indicateur habituellement publié par l'INSEE en la matière : il se calcule comme l'espérance de vie d'une génération fictive dont les probabilités de décès à chaque âge seraient celles de cette année d'observation. L'espérance de vie à 60 ans est un indicateur statistique conventionnel, s'appréciant indépendamment de l'âge minimal légal de la retraite.

² Données provisoires.

Graphique 72 - Evolution de la pension moyenne perçue sur le cycle de retraite (€ 2017) et progression du ratio de la pension moyenne sur le cycle de vie des femmes par rapport à celle des hommes



Source : Cnav-DSPR - Modèle Prisme Tous Régimes

Note de lecture : PCMV : pension moyenne cycle de vie. Il s'agit de la pension moyenne perçue sur l'ensemble de la vie des assurés en cumulant les montants de pension en euros constants entre les dates de liquidations (différentes potentiellement si l'assuré a été poly affilié) et les dates de décès.

F. PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

I. Le scénario macroéconomique et démographique retenu, issu des travaux du Conseil d'orientation des retraites

La trajectoire du système de retraite dépend non seulement de la réglementation applicable en matière de retraite mais aussi du cadre démographique et économique dans lequel il s'inscrit.

L'évolution de la population détermine le nombre de personnes en âge de travailler et celui des personnes en âge d'être retraitées. Les comportements d'activité et le chômage déterminent le nombre de cotisants du système et la productivité du travail détermine le niveau des rémunérations et, partant, les masses de cotisations et de prestations.

Les hypothèses démographiques sous-jacentes aux scénarios économiques des projections du COR sont actuellement celles du scénario démographique central des projections 2016 de l'INSEE. Par exemple, la mortalité continuerait de baisser, ce qui se traduirait notamment par des gains d'espérance de vie à 60 ans de 2 ans entre 2016 et 2030 pour les hommes et de 1,4 an pour les femmes. Au total, la population française s'accroît et vieillit sur toute la période de projection, et l'essentiel de la hausse de la population serait concentrée sur les 65 ans et plus (+2,7 millions de personnes).

S'agissant de la population active (en emploi ou au chômage), les projections du COR s'appuient sur le scénario central des projections de population active de l'INSEE, qui reposent elles-mêmes sur les projections démographiques 2016 de l'INSEE. Selon ce scénario, le nombre de personnes actives aurait progressé de 125 000 en moyenne par an entre 2010 et 2020, en raison principalement de la hausse de l'activité des seniors liée au recul de l'âge de départ à la retraite, à l'augmentation de l'activité féminine et, dans une moindre mesure, à celle des jeunes. Selon le scénario central de l'INSEE, ce rythme ralentirait dans le futur : en moyenne annuelle, le nombre de personnes actives progresserait de 55 000 par an entre 2020 et 2030.

Les hypothèses relatives au contexte économique se fondent pour 2019 à 2023 sur la trajectoire retenue dans les lois financières pour 2020. À long terme, la croissance du PIB dépend de celle de la population active et du taux de chômage (donc de l'emploi), mais aussi des gains de productivité du travail par tête. C'est pourquoi le Conseil d'Orientation des Retraites propose plusieurs scénarios différents. Celui qui est retenu dans la présente étude d'impact est l'un des scénarios médians : un gain de productivité horaire du travail à long terme de 1,3 % par an associé à un taux de chômage à terme de 7 %. L'hypothèse intermédiaire de productivité à 1,3 % reflète la croissance de la productivité observée sur la période 1990-2018. L'hypothèse intermédiaire de chômage de 7 % correspond au point bas du taux de chômage constaté dans les années 2000 avant les crises de 2002 et surtout de 2008.

Les autres hypothèses (réglementaires et relatives à l'emploi et la rémunération des fonctionnaires) sont reprises du rapport du COR de novembre 2019 qui fournit des projections jusqu'en 2030. Ces hypothèses sont ensuite prolongées à compter de 2030.

II. Les modèles et outils mobilisés pour évaluer l'impact de la réforme

La retraite reflète le parcours de vie de l'individu : début d'activité, parcours professionnel, situation matrimoniale, nombre d'enfants ou encore espérance de vie conditionnent les droits à retraite et leur

durée de perception. En conséquence, et du fait de la complexité actuelle du système et notamment du nombre de régimes, il est nécessaire de mobiliser plusieurs outils pour évaluer au mieux les impacts de la réforme.

Trois types d'outils sont mobilisés dans cette étude d'impact : les cas-types permettent, à partir d'une trajectoire de carrière simplifiée, d'illustrer les mécanismes qui diffèrent entre le système actuel et le système universel ; les modèles de microsimulation, développés par la direction statistique de la Cnav (DSPR) et la direction statistique du Ministère de la Santé et des Solidarités (DREES) prévoient, en se fondant sur les parcours de vie observés de retraités et d'actifs, les effets individuels et macroéconomiques de la réforme. Enfin, une maquette permettant de retracer la trajectoire financière du système de retraite est mobilisée : elle s'appuie sur les projections du COR pour mesurer l'effet de la réforme sur l'équilibre financier du système de retraite.

1. CAS-TYPES

Les cas-types présentent la situation d'individus appartenant à deux générations (1980, 1990), avec et sans mise en place du système universel, à travers deux indicateurs : la pension mensuelle brute et le taux de remplacement à la liquidation brut.

L'évolution des salaires de ces cas-types est déterminée par les hypothèses macroéconomiques du Conseil d'orientation des retraites (COR) : à court terme, celles-ci reprennent les hypothèses sous-jacentes aux lois financières pour 2020 ; au-delà de cet horizon, le scénario du COR retenu dans cette étude d'impact s'appuie sur une hypothèse de croissance réelle de la productivité du travail et des salaires de 1,3 %.

Pour chacune des générations étudiées, les âges de départ varient de 62 à 67 ans (aujourd'hui respectivement l'âge légal de la retraite et l'âge d'annulation de la décote), sauf pour illustrer certains cas de départs anticipés.

Les cas-types ne visent pas nécessairement la représentativité avec les trajectoires de carrière observées. Ils ont pour objectif, à partir d'une trajectoire théorique simplifiée et donc plus intelligible, d'illustrer de manière pédagogique les principaux effets d'un changement de paramètres. C'est pourquoi ils complètent l'approche par microsimulation, qui se fonde sur des trajectoires de carrières projetées à partir d'informations observées.

A titre conventionnel, dans la situation hors réforme, la durée d'assurance requise (DAR) est fixée à 43 ans (172 trimestres) pour les générations 1980 et 1990, soit le niveau atteint pour la génération 1973 à l'issue de la prolongation de la DAR prévue par la loi de 2014. Ainsi, aucun ajustement de la DAR n'est intégré pour tenir compte des hausses de la durée de vie projetées dans le scénario du COR (à la différence de la convention adoptée dans le cadre de l'exercice de microsimulation, *cf. infra*). Les cas-types étant simulés pour des débuts de carrière à 22 ans, par parallélisme, dans la situation après réforme (système universel), l'âge d'équilibre demeure fixé à 65 ans pour les générations 1975 et postérieures, ce qui correspond à l'âge auquel un individu partirait aujourd'hui sans décote ni surcote (22 ans ajoutés de 172 trimestres).

2. LE MODÈLE DE MICROSIMULATION

Les simulations de l'effet du système universel sur les droits de retraite sont réalisées à l'aide du modèle PRISME (Projection des Retraites, Simulations, Modélisation et Evaluations), le modèle de projection des retraites de la Cnav conçu et développé par la Direction Statistiques Prospective et Recherche. C'est un modèle de microsimulation qui s'appuie sur un échantillon de 5 millions d'individus extrait des bases de gestion de la Cnav. Ces bases contiennent, outre les informations de retraite des prestataires, le détail de la carrière des assurés, en particulier les salaires perçus, les périodes de chômage ou encore de maladie. Les échanges accrus entre les régimes de retraite permettent au modèle PRISME de couvrir les principaux régimes actuels, au-delà des seuls ressortissants du régime général de la sécurité sociale. Le champ inclut en plus des régimes dits alignés (salariés du privé, salariés agricoles, artisans et commerçants), les régimes de retraite des populations suivantes : fonctionnaires, principaux régimes spéciaux, professions libérales et exploitants agricoles.

Un module spécifique de PRISME couvre la réversion. Il est basé sur un programme des mariages dans lequel la distribution des écarts d'âge entre les conjoints, ainsi que la distribution des écarts des niveaux d'études, constatées par les dernières enquêtes de l'INSEE, sont respectées pour chaque génération. L'estimation des pensions de réversion est faite à partir d'une table de veuvage, construite sur la base de la table des mariages. Elle est composée de toutes les personnes dont le conjoint présumé décède durant la période des projections. Le montant générateur de la pension de réversion est calculé le plus souvent sur la base des droits propres tous régimes du conjoint décédé car la majorité des décès survient après le départ à la retraite. Si le défunt n'avait pas liquidé ses droits avant son décès, le calcul d'un montant fictif est réalisé sur la base des données de carrière, comme si la personne liquidait le mois de son décès et à taux plein. Une fois le montant générateur établi, il est ramené au plafond minimum ou maximum (pour les régimes RG, SSI, MSA, professions libérales et MSA non-salariés) et/ou proratisé entre les différents régimes selon la législation en vigueur. La pension différentielle est calculée ensuite en fonction des ressources de l'assuré estimées préalablement. Les avantages complémentaires sont calculés sur la base de ce montant final si l'assuré est éligible à une majoration.

2.1.Principales hypothèses retenues dans le système universel

Le système universel entre en vigueur en 2025 pour les générations 1975 et suivantes. Cette génération est décalée pour les assurés bénéficiant d'un âge légal de départ dérogatoire par rapport à 62 ans (catégories actives de la fonction publique et catégories équivalentes dans les régimes spéciaux).

L'acquisition de points se fait sur la base d'un taux de rendement instantané (rapport entre la valeur de service et la valeur d'achat du point) de 5,5 % pour les périodes postérieures à 2025. Les droits acquis pour la partie de carrière avant la réforme sont liquidés lors du départ en retraite selon les règles applicables avant la mise en place du système universel¹.

L'indexation de la valeur du point est basée sur le salaire moyen par tête, avec une période de transition de 2025 à 2042 pendant laquelle cette indexation est réalisée par une pondération entre

¹ Il est tenu compte, le cas échéant, des évolutions d'ores et déjà prévues par certains régimes pour adapter leurs paramètres en fonction de leur besoin de financement prévisionnel.

inflation et salaire moyen par tête. Pour les droits acquis avant 2025 dans les régimes actuels, les valeurs d'achat et de service des régimes par point restent indexés sur l'inflation, sauf pour l'Agirc-Arrco pour lequel les valeurs du point suivent l'évolution projetée dans le dernier rapport du COR¹.

L'âge du taux plein du système universel, qui sera fixé à l'entrée en vigueur du système par l'instance de gouvernance du système universel de retraite, est, dans le cadre de ces exercices de microsimulation et de manière conventionnelle, fixé à 65 ans pour la première génération concernée (née en 1975). Il augmente ensuite d'un mois par génération pour tenir compte des gains d'espérance de vie projetés par l'INSEE, selon une règle de partage entre la durée de vie active (2/3) et la durée de vie en retraite (1/3). A cet âge, le taux de rendement instantané (rapport entre la valeur de service et la valeur d'achat) atteint 5,5 %.

2.2. Description des effets attendus de la réforme sur les comportements

La simulation prend en compte les modifications de comportement induites par les nouvelles conditions de départ du système universel (atteinte du taux plein liée à l'âge d'équilibre et non à l'atteinte de la durée d'assurance requise ou de l'âge d'annulation de la décote). Conventionnellement, on considère que les assurés qui recherchent le taux plein dans le système actuel – environ 7 assurés sur 10 - rechercheront également l'âge du taux plein dans le système universel : une partie des assurés reculeront leur âge de départ pour atteindre cet âge du taux plein et une partie des assurés pourront partir plus tôt (cf. partie 3B).

Avec les hypothèses retenues dans la présente étude d'impact, certains assurés avancent leur âge de départ : ceux partant dans le système actuel après l'âge d'équilibre et sans surcote (en particulier ceux attendant l'âge d'annulation de la décote à 67 ans) : un tiers à partir de la génération 1977, de 2 ans en moyenne pour la génération 1977 mais de seulement 2 mois en moyenne pour la génération 1999, l'âge d'équilibre se rapprochant progressivement de l'âge d'annulation de la décote du système actuel en raison des hypothèses conventionnelles utilisées dans le modèle.

D'autres assurés reculent leur âge de départ : les personnes encore en emploi partant actuellement au taux plein entre 62 ans et l'âge d'équilibre : un cinquième à partir de la génération 1977, de 2 ans en moyenne pour la génération 1977 et de près de 3 ans et demi en moyenne pour la génération 1999.

Les effets de la réforme systémique sur les comportements de départ de différentes catégories d'assurés sont résumés dans le tableau ci-après :

¹ La valeur d'achat du point est indexée sur la progression du salaire moyen sur la période 2019-2033. La valeur de service est quant à elle indexée sur les prix pendant 4 ans (2019-2022), puis sur la progression du salaire moyen minorée d'un coefficient de soutenabilité égal à -1,16 point sur la période 2023-2033. Par la suite, la valeur d'achat et la valeur de service sont indexées sur le salaire moyen minoré d'un coefficient de soutenabilité égal à -1,16 point.

Tableau 43 - Hypothèses de comportement de départs avec la réforme

Départs dans la situation avant réforme	Comportement de départ avec la réforme	G 1980
		parts
départ < âge légal Retraites anticipées pour carrières longues	Inchangé****	3%
départ < âge légal Retraites anticipées amiante, incapacité permanente et handicap	Inchangé	1%
départ < âge légal Catégories actives (fonction publique + régimes spéciaux)	Recul à l'âge pivot spécifique à leur catégorie	2%
départ < âge légal Catégories superactives (fonction publique et régimes spéciaux) et militaires	Inchangé pour militaires (y compris pour leur seconde liquidation) et recul à l'âge pivot pour les super-actifs	2%
Age légal <= départ Inaptes et invalides ***	Inchangé	19%
âge légal <= départ < âge d'équilibre Avec décote	Inchangé	9%
âge légal <= départ < âge d'équilibre Taux plein* et inactifs	Inchangé	2%
âge légal <= départ < âge d'équilibre Taux plein* et actifs	Recul si né à partir de 1975 vers l'âge pivot	22%
âge d'équilibre <= départ Avec surcote	Inchangé	9%
âge d'équilibre <= départ Sans surcote**	Avance si né à partir de 1975 vers l'âge pivot	30%

Source : Cnav-DSRP - Modèle Prisme Tous Régimes

* Ces catégories incluent des assurés avec surcote et des assurés avec le taux plein par l'âge

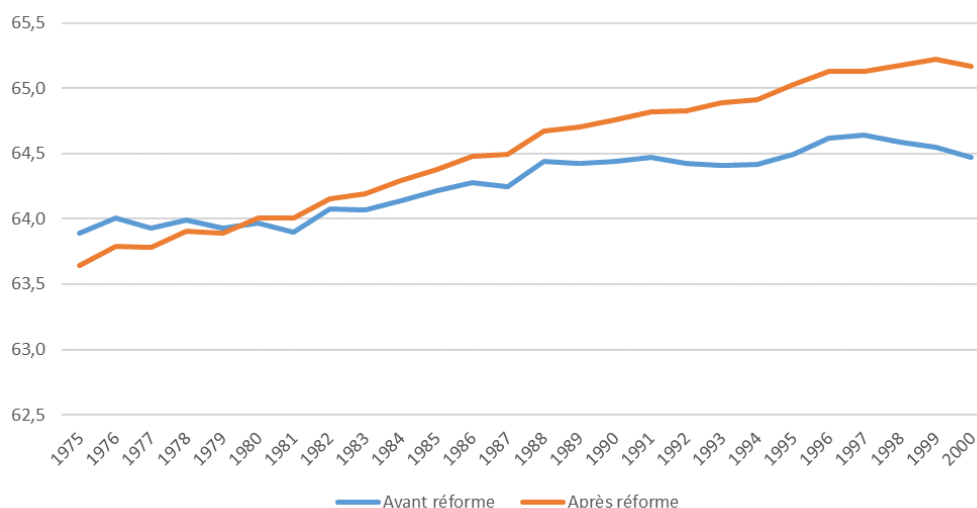
** Cette catégorie inclut des assurés avec décote.

*** Cette catégorie inclut les départs avec utilisation de points du C2P pour la retraite.

Âges d'équilibre : génération 1980 : 65 ans et 5 mois **** A noter que les assurés éligibles à la retraite anticipée au titre d'une longue carrière qui ne liquident pas avant l'âge légal subiraient une décote calculée relativement à l'âge pivot de droit commun. Avec les règles retenues dans ce scénario, un certain nombre des assurés concernés avanceraient probablement leur départ pour limiter ou annuler la décote. Cette modification de comportement n'a pas été prise en compte ici.

Au total, l'âge moyen de liquidation avance jusqu'à la génération 1979 et recule pour les générations suivantes (cf. graphique ci-dessous) :

Graphique 73 - Age moyen à la liquidation par génération

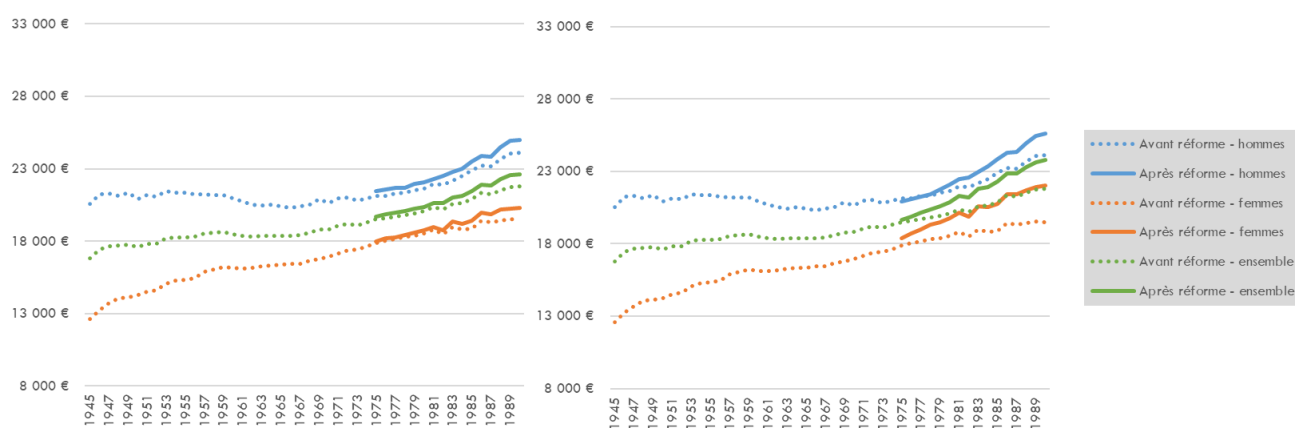


Source : Cnav, modèle PRISME

La hausse de l'âge moyen de liquidation permet d'augmenter significativement les pensions versées : la prise en compte des comportements augmente ainsi la pension moyenne de 5 % pour la génération 1990.

Graphique 74 - Impact de la prise en compte des comportements sur les pensions moyennes

A. Sans modification des comportements B. Avec modification des comportements



Source : Cnav, Modèle Prisme

Ces variations s'expliquent notamment par les reculs et avancées de départ des premières générations. Une fois le système monté en charge, les masses de prestations seraient supérieures, en l'absence de modification des comportements, d'environ 2 Md€ à celles obtenues dans le scénario central de l'étude d'impact (sur la période 2045-2050).

Il n'est pas effectué de bouclage macroéconomique après prise en compte de ces hypothèses comportementales. Ainsi, la croissance des effectifs de cotisants selon les régimes, les niveaux de taux de chômage et de croissance des salaires de long terme (respectivement 7% et 1,3 % par an dans ces simulations) peuvent se trouver légèrement en-dessous ou au-dessus des cibles. Par

exemple, si une année donnée, les assurés reculent leur date de départ mais qu'aucun ne l'avance, le taux de croissance des effectifs de cotisants serait légèrement supérieur à l'hypothèse fournie par le COR. Concrètement, aucun d'effet de substitution n'est intégré entre les assurés présents sur le marché du travail (une telle hypothèse de substitution reviendrait à supposer que les assurés avançant leur date de départ « libéreraient » des emplois pour de plus jeunes générations et inversement pour les reculs), ni d'effet « horizon » (qui reviendrait à supposer qu'en reculant leur départ en retraite, les assurés parviendraient à revenir sur le marché du travail s'ils s'en étaient écartés).

2.3.Méthodologie d'estimation de l'importance des mécanismes de solidarité

L'estimation de l'importance des mécanismes de solidarité repose nécessairement sur des hypothèses conventionnelles, détaillées ci-après.

La première étape consiste à supprimer l'ensemble des dispositifs de solidarité : seuls les points et périodes cotisés ont été retenus et seules les masses versées à partir de l'âge légal sont comptabilisées. Ainsi, les assurés peuvent perdre le bénéfice du taux plein si leur durée cotisée est inférieure à la durée requise. De même, un assuré qui bénéficie de la surcote grâce aux dispositifs de solidarité (en ayant atteint le taux plein dès l'âge légal par exemple) peut en perdre le bénéfice si la durée cotisée demeure insuffisante. Cette étape permet d'obtenir le poids global de la solidarité si aucun dispositif n'existait.

En deuxième étape, est ajouté à la période purement contributive calculée dans la première étape un mécanisme de solidarité pris individuellement, comme par exemple les points chômage, ou l'attribution du taux plein pour les inaptes/invalides, ou encore les masses versées avant l'âge légal pour les retraites anticipées pour carrière longue (RACL), etc.

La troisième et dernière étape consiste à recalibrer la part de chaque mécanisme afin que la somme de ces derniers pris individuellement soit cohérente avec le chiffrage de la part totale de la solidarité réalisée lors de l'étape 1.

Pour le cas spécifique des dispositifs de départ anticipé, est comptabilisée en plus l'ensemble des prestations versées entre l'âge effectif du départ en retraite de l'individu et l'âge légal du droit commun.

G. ILLUSTRATION DES EFFETS DE LA RÉFORME SUR CAS-TYPES

I. Des cas-types illustratifs de plusieurs trajectoires de carrière

L'approche par cas-type permet d'identifier les effets du système universel sur des profils de carrières types.

Ces profils sont cependant théoriques et ne reflètent pas la complexité des trajectoires réelles de carrière. Ils ont pour objectif, à partir d'une trajectoire théorique simplifiée et donc plus intelligible, d'illustrer de manière pédagogique les effets de la réforme. C'est pourquoi ils complètent l'approche par microsimulation, qui se fonde sur des trajectoires de carrières projetées à partir d'informations observées.

Les résultats présentés ci-après comparent les pensions mensuelles brutes obtenues par les assurés avant et après réforme des retraites. Les taux de remplacement bruts, c'est-à-dire le montant de la pension brute rapporté au dernier revenu d'activité, sont également présentés. Au-delà du niveau de ces indicateurs, qui dépend en partie des hypothèses retenues, la comparaison entre les différents cas-types est intéressante pour analyser l'effet du nouveau mode de calcul des pensions.

Les cas-types présentés sont ceux d'assurés nés en 1975 (première génération liquidant sa pension dans le système universel), 1980, 1990 ou 2003 (ayant cotisé durant l'ensemble de sa carrière au système universel) ; ils ont débuté leur carrière à l'âge de 22 ans et l'achèvent entre 62 et 67 ans.

L'âge d'équilibre du système universel s'établit pour ces générations à 65 ans et la durée d'assurance requise à 43 années¹. Ainsi, les assurés ayant effectué une carrière complète, sans interruption, atteignent, dans la situation hors réforme, leur durée d'assurance requise à 65 ans, correspondant à l'âge d'équilibre du système universel.

1. LES CAS-TYPES DE SALARIÉS DU PRIVÉ

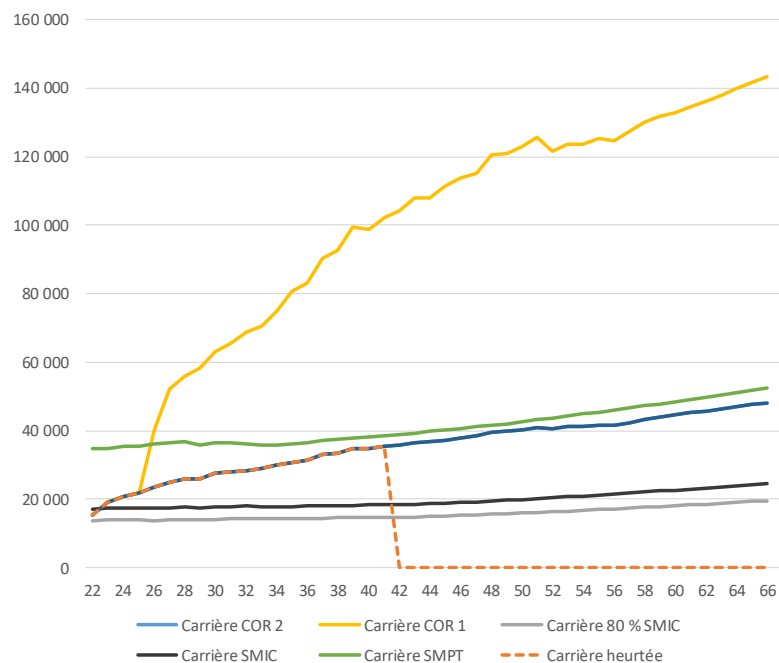
Les carrières-types retenues sont identiques à celles développées dans le cadre du rapport Delevoye (cf. graphique *infra*), et sont pour la plupart issues des travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR) :

- Cadre supérieur (dit « COR 1 ») : il s'agit d'un salarié du privé qui débute sa carrière comme non-cadre avec un salaire dans le premier tiers de la distribution des salaires puis devient cadre et termine sa carrière au niveau du dernier décile de la distribution des salaires. Sur sa carrière, son salaire moyen est équivalent à environ 85 000 € par an ;
- Non-cadre à carrière ascendante (dit « COR 2 ») : il s'agit d'un salarié du privé non-cadre avec un salaire égal au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des rémunérations (à chaque âge). Sur sa carrière, son salaire moyen est équivalent à environ 30 000 € par an ;
- Salarié au SMIC : il s'agit d'un salarié du privé qui effectue toute sa carrière comme non-cadre avec un salaire équivalent au SMIC ;

¹ A titre conventionnel, dans la situation hors réforme, la durée d'assurance requise (DAR) est fixée à 43 ans (172 trimestres) pour les générations 1980 et 1990, soit le niveau atteint pour la génération 1973 à l'issue de la prolongation de la DAR prévue par la loi de 2014. Ainsi, aucun ajustement de la DAR n'est intégré pour tenir compte des hausses de la durée de vie projetées dans le scénario du COR (à la différence de la convention adoptée dans le cadre de l'exercice de microsimulation ou pour les cas-types présentés dans le rapport remis par M. Delevoye en juillet 2019). Par parallélisme, dans la situation après réforme (système universel), l'âge d'équilibre demeure fixé à 65 ans pour les générations 1975 et postérieures.

- Salarié au SMPT : il s'agit d'un salarié du privé qui effectue toute sa carrière comme non-cadre avec un salaire équivalent au salaire moyen par tête (SMPT) de l'ensemble de l'économie. Sur sa carrière, son salaire moyen est équivalent à environ 38 000 € par an ;
- Salarié au SMIC à temps partiel : il s'agit d'un salarié du privé qui effectue toute sa carrière comme non-cadre avec un salaire équivalent à 80 % du SMIC ;
- Salarié à carrière heurtée : il s'agit d'un salarié du privé non-cadre avec un salaire égal au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des rémunérations (à chaque âge). A 42 ans, il perd son emploi et devient bénéficiaire de l'ARE pour 2 ans, puis de l'ASS pour 2 ans, il reste ensuite au chômage non indemnisé pour une période d'un an et demi avant d'être inactif jusqu'à sa liquidation.

Graphique 75 - Trajectoire salariale des cas-types de salariés (salaires annuels bruts, en € 2019)



Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

2. LES CAS-TYPE DE FONCTIONNAIRES

Les cas-types retenus pour la fonction publique permettent de couvrir un large panel de types de carrières (profils plus ou moins ascendants, part de primes dans la rémunération faible ou plus élevée).

Les tableaux qui suivent listent les différents cas-types présentés dans l'étude d'impact (les groupements correspondent à la fonction publique auxquelles correspondent les cas-types – FPE/FPT/FPH – et le statut de l'agent – sédentaire ou actif). Les carrières de ces cas-types ont été constituées par la DGAFP ou le ministère correspondant (les grilles des enseignants ont été communiquées par le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse par exemple).

Une précision doit être apportée : par souci de réalisme, les deux carrières de chargé de recherche et de directeur de recherche ont été simulées pour des débuts de carrière à 28 ans, et non 22 ans comme pour les autres carrières-types.

Ont été retenues comme hypothèses d'évolution des rémunérations une indexation de la valeur du point d'indice de la fonction publique sur l'inflation (évolution constatée sur les 30 dernières années) et une évolution de la part des primes de 0,23 point par an (hypothèse retenue par le COR).

Tableau 44 - Liste des cas-types pour la FPE – fonctionnaires sédentaires

Cas types FPE civile – sédentaires	Catégorie / parcours	Taux de prime en fin de carrière	Actifs/ Sédentaires
Adjoint administratif recruté C2, passant B, puis A	C / B / A	35,9%	S
Adjoints administratifs du ministère de l'éducation nationale (C type)	C	12,7%	S
Administrateur civil (3 grades/2 emplois)	A+	104,9%	S
Attaché d'administration devant attaché principal puis hors classe	A	55,9%	S
Attaché d'administration devenant attaché principal	A	35,2%	S
Chargé de recherche	A+	3,4%	S
Directeur de recherche	A+	7,1%	S
Magistrat judiciaire (2 grades)	A+	54,7%	S
Professeur certifié	A	9,6%	S
Professeur des écoles	A	8,1%	S
Secrétaire administratif (B type)	B	40,3%	S
Secrétaire administratif (B-A)	B / A	35,0%	S

Tableau 45 - Liste des cas-types pour la FPH et la FPT

Cas types FPH et FPT (CNRACL)	Taux de prime en fin de carrière	Actifs/ Sédentaires	Fonction publique
Adjoint technique territorial	22,3%	S	FPT
Agent spécialisé principal de 2ème classe puis de 1ère classe	17,7%	S	FPT
Aide-soignant	24,2%	A	FPH
Infirmier	29,9%	S	FPH
Rédacteur territorial	28,1%	S	FPT

II. Résultats pour les cas-types de salariés

Pour la plupart des cas-types (carrières complète au SMIC à temps plein ou temps partiel, au SMPT, ou cas-type n°2 du COR avec une carrière ascendante), la réforme est globalement neutre sur les montants de pension perçus. Elle conduit à une légère dégradation des montants de pension perçus

Pour les assurés dont les revenus sont les plus modestes (SMIC à temps plein ou partiel), l'atteinte de l'âge du taux plein déclenche le versement du minimum de pension, plus généreux dans le système universel, et conduit à une amélioration très significative du montant des pensions.

Tableau 48 - Salarié au SMIC à temps complet durant toute sa carrière, sans enfant

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
SMIC	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	884 €	962 €	1 044 €	1 130 €	1 187 €	1 245 €	914 €	997 €	1 084 €	1 175 €	1 237 €	1 300 €
		Avec système universel	858 €	938 €	1 022 €	1 323 €	1 408 €	1 494 €	891 €	978 €	1 069 €	1 411 €	1 501 €	1 594 €
Sans enfants	Taux de remplacement brut	Hors système universel	49%	53%	57%	61%	63%	65%	46%	50%	54%	58%	60%	63%
		Avec système universel	48%	52%	56%	71%	75%	78%	47%	51%	55%	71%	75%	78%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
SMIC	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	1 002 €	1 096 €	1 194 €	1 298 €	1 369 €	1 442 €	1 163 €	1 273 €	1 389 €	1 510 €	1 594 €	1 681 €
		Avec système universel	996 €	1 096 €	1 201 €	1 606 €	1 708 €	1 814 €	1 192 €	1 312 €	1 439 €	1 899 €	2 021 €	2 145 €
Sans enfants	Taux de remplacement brut	Hors système universel	46%	50%	54%	57%	60%	62%	45%	49%	53%	57%	59%	61%
		Avec système universel	46%	50%	54%	71%	75%	78%	46%	50%	55%	71%	75%	78%

Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

Tableau 49 - Salarié au SMIC à temps partiel durant toute sa carrière, sans enfant

		Génération	1975							1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67	
		Date de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047	
80% SMIC	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	707 €	770 €	835 €	948 €	954 €	996 €	732 €	798 €	867 €	949 €	989 €	1 040 €	
		Avec système universel	686 €	750 €	818 €	1 323 €	1 408 €	1 494 €	713 €	782 €	855 €	1 411 €	1 501 €	1 594 €	
Sans enfants	Taux de remplacement brut	Hors système universel	49%	53%	57%	61%	63%	65%	46%	50%	54%	58%	60%	63%	
		Avec système universel	48%	52%	56%	89%	93%	98%	47%	51%	55%	89%	93%	98%	

		Génération	1990							2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67	
		Date de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070	
80% SMIC	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	802 €	877 €	956 €	1 038 €	1 095 €	1 154 €	930 €	1 018 €	1 111 €	1 208 €	1 276 €	1 344 €	
		Avec système universel	797 €	877 €	961 €	1 606 €	1 708 €	1 814 €	954 €	1 050 €	1 151 €	1 899 €	2 021 €	2 145 €	
Sans enfants	Taux de remplacement brut	Hors système universel	46%	50%	54%	57%	60%	62%	45%	49%	53%	57%	59%	61%	
		Avec système universel	46%	50%	54%	89%	93%	98%	46%	50%	55%	89%	93%	98%	

Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

Le cas-type n° 1 du COR (cadre) illustre la situation d'un salarié à carrière très ascendante, c'est-à-dire dont la rémunération a fortement augmenté tout au long de la carrière et se situe à un niveau très élevé au moment de son départ en retraite (plus de deux plafonds annuels de la sécurité sociale).

Ce cas-type bénéficiera d'une pension supérieure quel que soit son âge de départ : les cotisations entre 1 et 3 plafonds de la sécurité sociale, en hausse, ouvrent davantage de droits dans le futur système. Cette amélioration devient significative à partir du moment où l'assuré atteint l'âge d'équilibre et s'amplifie au-delà.

Tableau 50 - Salarié cadre à carrière très ascendante (dit « COR 1 »), sans enfant

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
COR 1	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	3 647 €	3 966 €	4 302 €	4 654 €	4 860 €	5 070 €	3 761 €	4 097 €	4 449 €	4 819 €	5 040 €	5 266 €
		Avec système universel	3 721 €	4 100 €	4 503 €	4 930 €	5 383 €	5 863 €	3 985 €	4 404 €	4 848 €	5 318 €	5 815 €	6 339 €
Sans enfants	Taux de remplacement brut	Hors système universel	35%	38%	40%	43%	45%	46%	46%	50%	54%	58%	60%	63%
		Avec système universel	36%	39%	42%	46%	49%	53%	36%	39%	43%	46%	50%	54%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
COR 1	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	4 101 €	4 476 €	4 869 €	5 283 €	5 533 €	5 789 €	4 756 €	5 195 €	5 656 €	6 140 €	6 437 €	6 739 €
		Avec système universel	4 739 €	5 240 €	5 772 €	6 335 €	6 929 €	7 556 €	5 742 €	6 350 €	6 995 €	7 678 €	8 398 €	9 159 €
Sans enfants	Taux de remplacement brut	Hors système universel	33%	35%	38%	40%	42%	43%	32%	34%	37%	40%	41%	43%
		Avec système universel	38%	41%	45%	48%	52%	56%	39%	42%	46%	50%	54%	58%

Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

Le cas-type à carrière heurtée illustre la situation d'un salarié perdant son emploi à 42 ans. Il devient ensuite bénéficiaire de l'ARE pour deux ans, puis de l'ASS également pour deux ans. Il reste ensuite inactif jusqu'à son départ en retraite. Le système universel lui est favorable quel que soit son âge de liquidation.

Tableau 51 - Salarié à carrière heurtée, sans enfant

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Carrière heurtée	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	686 €	731 €	777 €	820 €	863 €	906 €	703 €	750 €	797 €	841 €	885 €	930 €
		Avec système universel	767 €	813 €	859 €	905 €	951 €	997 €	730 €	774 €	817 €	861 €	905 €	949 €
Sans enfants	Taux de remplacement brut	Hors système universel	24%	26%	28%	29%	31%	32%	24%	26%	27%	29%	30%	32%
		Avec système universel	27%	29%	31%	32%	34%	36%	25%	26%	28%	29%	31%	32%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Carrière heurtée	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	736 €	785 €	834 €	881 €	927 €	974 €	835 €	891 €	946 €	999 €	1 052 €	1 105 €
		Avec système universel	793 €	846 €	899 €	952 €	1 006 €	1 061 €	1 006 €	1 080 €	1 155 €	1 232 €	1 311 €	1 392 €
Sans enfants	Taux de remplacement brut	Hors système universel	23%	24%	26%	27%	28%	30%	22%	23%	24%	26%	27%	29%
		Avec système universel	24%	26%	27%	29%	31%	32%	26%	28%	30%	32%	34%	36%

Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

III. Résultats pour les cas-types de fonctionnaires

Les simulations sur carrières-types de fonctionnaires présentées ci-après renvoient aux trois versants de la fonction publique (territoriale, hospitalière et d'État).

1. FONCTIONNAIRES D'ÉTAT SÉDENTAIRES

La situation avant/après pour les fonctionnaires dépend principalement de deux paramètres :

- Le taux de primes : l'intégration des primes dans l'assiette de cotisation retraite pour les fonctionnaires est un des principaux changements pour le calcul de la retraite des fonctionnaires. Dans le système actuel, les primes des fonctionnaires ne sont que partiellement cotisées au régime additionnel de retraite de la fonction publique (RAFP) : le taux de cotisation est de 10 % (5 % de part salariale et 5 % de part patronale), sur une assiette qui ne peut dépasser 20 % du traitement indiciaire brut. Dans le futur système, l'intégralité de la rémunération sera soumise à cotisation retraite, sans distinction entre traitement indiciaire et rémunération indemnitaire.
- La progression de carrière : les droits du futur système seront revalorisés sur l'évolution des salaires moyens de l'ensemble de la population, dont la progression est plus dynamique que celle de la valeur du point de la fonction publique. Ce mode de revalorisation avantagera donc les agents dont la progression de fin de carrière était faible. Inversement, la « règle des 6 derniers mois » accordait un avantage relatif aux individus aux carrières ascendantes par rapport à ceux avec une carrière plus plate, sur toute la carrière ou sur les seules dernières années avant la retraite. Les changements de mode de calcul de la pension ainsi que de mode de revalorisation des droits ont donc des effets contrastés en fonction du profil de carrière des individus : les progressions de grades et d'échelons en fin de carrière seront donc moins

valorisés que dans le système actuel tandis que les carrières ou les fins de carrière les plus plates trouveront avantage aux règles du système universel.

Ces deux facteurs (part des primes dans la rémunération totale et profil de carrière) combinent leurs effets sur les niveaux des pensions dans le système cible avec d'autres facteurs tels que la génération qui, avec l'âge de début d'activité et surtout l'âge d'entrée dans la fonction publique, détermine la part de carrière qui sera réalisée dans le système universel. En effet, dès lors que les droits acquis avant 2025 seront conservés à 100 % par les modalités de transition envisagées, l'impact du passage au nouveau système sera d'autant plus important que la part de la carrière post 2025 sera elle-même importante.

Toutefois, afin que les impacts du changement de règle ne modifient pas radicalement les perspectives actuelles de pension, des garanties seront apportées aux enseignants, dont les primes sont faibles par rapport à celles de fonctionnaires comparables. Ces personnels bénéficieront ainsi d'une revalorisation progressive et significative de leurs primes. Ces éléments devront se décliner dans le cadre du dialogue social propre aux deux ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse d'une part, de l'enseignement supérieur et de la recherche d'autre part. Dès lors que les impacts du nouveau système seront progressifs et proportionnels à la durée de carrière dans le nouveau système, la revalorisation des primes des enseignants et des chercheurs qui leur permettra de ne pas subir de baisse de pension pourra donc intervenir elle aussi progressivement. Elle portera en priorité sur les générations concernées par le nouveau système et les débuts de carrière.

Tableau 52 - Adjoint administratif C – Ministère de l'éducation nationale

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Adjoint administratif C - ministère de l'éducation nationale	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 352	1 467	1 586	1 709	1 796	1 884	1 359	1 474	1 594	1 717	1 805	1 892
		Avec système universel	1 301	1 414	1 532	1 656	1 785	1 920	1 300	1 418	1 540	1 669	1 803	1 942
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	51%	55%	59%	63%	66%	69%	50%	54%	58%	63%	66%	68%
		Avec système universel	49%	53%	57%	61%	66%	71%	48%	52%	56%	61%	65%	70%
		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Adjoint administratif C - ministère de l'éducation nationale	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 365	1 481	1 601	1 724	1 812	1 900	1 367	1 483	1 603	1 727	1 815	1 903
		Avec système universel	1 315	1 440	1 570	1 707	1 851	2 001	1 372	1 509	1 653	1 804	1 962	2 128
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	48%	52%	56%	61%	63%	66%	46%	50%	54%	58%	60%	63%
		Avec système universel	47%	51%	55%	60%	65%	70%	46%	51%	55%	60%	65%	71%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 53 - Adjoint administratif C ascendant

			Génération		1975						1980					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Adjoint administratif C ascendant	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			2 303	2 499	2 703	2 965	3 116	3 268	2 308	2 505	2 708	2 971	3 123	3 274
		Avec système universel			2 295	2 504	2 723	2 987	3 231	3 487	2 286	2 503	2 730	2 996	3 248	3 511
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			42%	46%	50%	53%	56%	58%	42%	45%	49%	53%	55%	58%
		Avec système universel			42%	46%	50%	54%	58%	62%	42%	45%	49%	53%	57%	62%

			Génération		1990						2003					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Adjoint administratif C ascendant	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			2 310	2 507	2 710	2 974	3 125	3 277	2 311	2 508	2 712	2 975	3 126	3 278
		Avec système universel			2 278	2 504	2 742	3 008	3 273	3 551	2 166	2 398	2 642	2 901	3 175	3 462
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			41%	44%	47%	51%	54%	56%	39%	42%	46%	49%	51%	54%
		Avec système universel			40%	44%	48%	52%	56%	61%	37%	40%	44%	48%	52%	57%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 54 - Attaché administratif devenu principal

			Génération		1975						1980					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Attaché administratif devenu principal	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			2 355	2 555	2 763	2 977	3 129	3 281	2 362	2 563	2 771	2 985	3 137	3 290
		Avec système universel			2 409	2 626	2 854	3 092	3 343	3 606	2 457	2 687	2 927	3 178	3 442	3 716
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			43%	46%	50%	54%	56%	59%	42%	46%	49%	53%	56%	58%
		Avec système universel			44%	48%	52%	56%	60%	65%	44%	48%	52%	56%	61%	66%

			Génération		1990						2003					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Attaché administratif devenu principal	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			2 366	2 566	2 774	2 989	3 141	3 294	2 366	2 566	2 774	2 989	3 141	3 294
		Avec système universel			2 512	2 755	3 012	3 280	3 562	3 857	2 578	2 840	3 117	3 407	3 713	4 033
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			41%	44%	48%	51%	54%	56%	39%	43%	46%	49%	52%	54%
		Avec système universel			44%	48%	52%	56%	61%	66%	43%	47%	52%	56%	61%	66%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 55 - Attaché administratif devenu hors classe

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Attaché administratif devenu hors classe	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 549	2 872	3 258	3 512	3 691	3 870	2 556	2 879	3 266	3 520	3 699	3 879
		Avec système universel	2 630	2 951	3 321	3 610	3 914	4 234	2 668	2 988	3 352	3 653	3 968	4 299
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	36%	40%	45%	48%	50%	53%	36%	39%	44%	48%	50%	52%
		Avec système universel	38%	41%	46%	50%	54%	58%	38%	41%	45%	49%	54%	58%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Attaché administratif devenu hors classe	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 559	2 882	3 270	3 523	3 703	3 883	2 559	2 882	3 270	3 523	3 703	3 883
		Avec système universel	2 717	3 026	3 369	3 685	4 017	4 365	2 725	3 018	3 331	3 661	4 010	4 377
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	35%	38%	43%	46%	49%	51%	34%	37%	42%	45%	47%	49%
		Avec système universel	37%	40%	44%	48%	53%	57%	36%	38%	42%	46%	51%	55%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 56 - Secrétaire administratif - B

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Secrétaire administratif - B	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 633	1 826	1 975	2 128	2 236	2 345	1 639	1 833	1 981	2 135	2 243	2 352
		Avec système universel	1 673	1 862	2 025	2 197	2 377	2 565	1 702	1 893	2 065	2 244	2 432	2 629
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	41%	45%	49%	52%	55%	57%	41%	45%	48%	52%	54%	56%
		Avec système universel	42%	46%	50%	54%	58%	62%	43%	46%	50%	54%	59%	63%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Secrétaire administratif - B	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 642	1 836	1 984	2 138	2 247	2 356	1 642	1 836	1 984	2 138	2 247	2 356
		Avec système universel	1 779	1 970	2 155	2 348	2 552	2 765	1 871	2 061	2 263	2 474	2 697	2 930
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	40%	43%	47%	50%	52%	55%	38%	42%	45%	48%	50%	53%
		Avec système universel	43%	46%	51%	55%	60%	64%	44%	47%	51%	56%	60%	65%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 57 - Secrétaire administratif B puis A

			Génération		1975						1980					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Secrétaire administratif B puis A	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			1 832	1 988	2 257	2 432	2 556	2 680	1 838	1 994	2 263	2 439	2 563	2 688
		Avec système universel			1 826	1 992	2 237	2 426	2 623	2 831	1 832	2 005	2 244	2 439	2 644	2 857
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			43%	46%	50%	54%	57%	59%	42%	46%	50%	54%	56%	59%
		Avec système universel			43%	46%	50%	54%	58%	63%	42%	46%	49%	54%	58%	62%

			Génération		1990						2003					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Secrétaire administratif B puis A	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			1 841	1 997	2 266	2 442	2 567	2 691	1 841	1 997	2 266	2 442	2 567	2 691
		Avec système universel			1 860	2 043	2 269	2 475	2 692	2 918	1 892	2 088	2 295	2 516	2 747	2 991
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			41%	44%	48%	52%	54%	57%	39%	43%	46%	50%	52%	55%
		Avec système universel			42%	46%	48%	53%	57%	62%	41%	45%	47%	51%	56%	61%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 58 - Professeur des écoles

			Génération		1975						1980					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2042	2043	2044	2045	2046	2047	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Professeur des écoles	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			2 323	2 522	2 728	2 941	3 091	3 241	2 335	2 534	2 741	2 955	3 105	3 256
		Avec système universel			2 241	2 435	2 637	2 849	3 070	3 301	2 227	2 428	2 637	2 856	3 085	3 323
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			52%	56%	60%	65%	68%	71%	51%	55%	59%	64%	67%	70%
		Avec système universel			50%	54%	58%	62%	67%	72%	48%	53%	57%	62%	66%	71%

			Génération		1990						2003					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2052	2053	2054	2055	2056	2057	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Professeur des écoles	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			2 349	2 549	2 757	2 971	3 122	3 274	2 362	2 563	2 771	2 985	3 137	3 290
		Avec système universel			2 155	2 361	2 577	2 803	3 040	3 289	2 088	2 302	2 528	2 766	3 016	3 279
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			49%	53%	57%	62%	65%	67%	47%	51%	55%	59%	62%	64%
		Avec système universel			45%	49%	54%	58%	63%	68%	42%	46%	50%	55%	59%	64%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 59 - Professeur certifié

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Professeur certifié	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 350	2 550	2 757	2 971	3 122	3 274	2 361	2 562	2 770	2 984	3 136	3 288
		Avec système universel	2 292	2 491	2 699	2 916	3 144	3 382	2 289	2 496	2 713	2 939	3 175	3 421
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	50%	54%	58%	63%	66%	69%	50%	54%	58%	62%	65%	68%
		Avec système universel	49%	53%	57%	62%	66%	71%	48%	52%	56%	61%	66%	70%
		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Professeur certifié	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 366	2 567	2 774	2 989	3 141	3 294	2 366	2 567	2 775	2 990	3 142	3 294
		Avec système universel	2 243	2 457	2 682	2 918	3 165	3 423	2 209	2 434	2 672	2 921	3 184	3 460
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	48%	52%	56%	60%	63%	65%	46%	49%	53%	57%	60%	62%
		Avec système universel	45%	50%	54%	58%	63%	68%	43%	47%	51%	56%	60%	65%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 60 - Professeur agrégé

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Professeur agrégé	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 789	3 026	3 271	3 525	3 705	3 885	2 800	3 038	3 284	3 538	3 719	3 899
		Avec système universel	2 731	2 968	3 216	3 475	3 746	4 030	2 734	2 981	3 239	3 509	3 790	4 084
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	50%	54%	58%	63%	66%	68%	49%	53%	57%	61%	64%	67%
		Avec système universel	49%	53%	57%	62%	66%	71%	48%	52%	56%	61%	65%	70%
		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Professeur agrégé	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 804	3 042	3 288	3 543	3 723	3 904	2 804	3 042	3 288	3 543	3 723	3 904
		Avec système universel	2 733	2 992	3 265	3 550	3 849	4 161	2 727	3 002	3 291	3 596	3 916	4 252
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	48%	52%	56%	60%	62%	65%	45%	49%	53%	57%	59%	62%
		Avec système universel	46%	51%	55%	60%	65%	69%	44%	48%	53%	58%	63%	68%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 61 - Chargé de recherche

			Génération		1975						1980					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Chargé de recherche	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			2 326	2 535	2 753	2 979	3 214	3 456	2 333	2 543	2 762	2 989	3 224	3 468
		Avec système universel			2 196	2 395	2 604	2 823	3 052	3 293	2 159	2 365	2 580	2 806	3 043	3 291
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			46%	50%	54%	58%	63%	67%	45%	49%	53%	57%	62%	66%
		Avec système universel			43%	47%	51%	55%	59%	64%	42%	46%	50%	54%	58%	63%

			Génération		1990						2003					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Chargé de recherche	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			2 350	2 562	2 782	3 010	3 247	3 493	2 374	2 587	2 808	3 038	3 276	3 523
		Avec système universel			2 116	2 330	2 556	2 794	3 044	3 307	2 151	2 378	2 618	2 871	3 138	3 418
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			44%	48%	51%	55%	60%	64%	42%	46%	49%	53%	57%	61%
		Avec système universel			39%	43%	47%	52%	56%	60%	38%	42%	46%	50%	55%	59%

Âge de début de carrière dans la fonction publique : 28 ans / 6 années de cotisations dans d'autres régimes auparavant

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 62 - Directeur de recherche

			Génération		1975						1980					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Directeur de recherche	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			2 826	3 081	3 346	3 620	3 905	4 200	2 836	3 091	3 357	3 632	3 918	4 214
		Avec système universel			2 715	2 962	3 221	3 493	3 778	4 078	2 709	2 966	3 237	3 521	3 818	4 128
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			45%	49%	53%	57%	61%	65%	44%	48%	52%	56%	60%	64%
		Avec système universel			43%	47%	51%	55%	59%	63%	42%	46%	50%	54%	59%	63%

			Génération		1990						2003					
			Age de liquidation	Année de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
					2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Directeur de recherche	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel			2 856	3 113	3 380	3 657	3 944	4 242	2 875	3 133	3 400	3 678	3 966	4 265
		Avec système universel			2 626	2 892	3 173	3 469	3 780	4 106	2 629	2 907	3 202	3 513	3 841	4 185
	Taux de remplacement brut	Hors système universel			43%	46%	50%	54%	58%	62%	41%	44%	48%	52%	56%	60%
		Avec système universel			39%	43%	47%	51%	56%	60%	37%	41%	45%	49%	54%	58%

Âge de début de carrière dans la fonction publique : 28 ans / 6 années de cotisations dans d'autres régimes auparavant

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 63 - Magistrat (2 grades)

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Magistrat (2 grades)	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	3 232	3 506	3 791	4 084	4 292	4 501	3 241	3 516	3 800	4 094	4 303	4 512
		Avec système universel	3 489	3 812	4 151	4 508	4 883	5 277	3 662	4 011	4 376	4 759	5 160	5 580
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	38%	41%	44%	47%	50%	52%	37%	40%	44%	47%	49%	51%
		Avec système universel	41%	44%	48%	52%	57%	61%	42%	46%	50%	54%	59%	64%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Magistrat (2 grades)	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	3 244	3 519	3 804	4 098	4 306	4 515	3 244	3 519	3 804	4 098	4 306	4 515
		Avec système universel	3 954	4 338	4 741	5 164	5 608	6 072	4 004	4 410	4 838	5 288	5 760	6 256
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	36%	39%	42%	46%	48%	50%	35%	38%	41%	44%	46%	48%
		Avec système universel	44%	49%	53%	58%	62%	67%	43%	48%	52%	57%	62%	67%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

2. FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX ET HOSPITALIERS

Leur situation est proche de celle des fonctionnaires d'État ci-dessus, excepté pour les personnels qui relèvent aujourd'hui de la catégorie active, qui n'en bénéficieront plus demain et qui verront donc leur situation s'aligner progressivement sur celle des agents sédentaires. Les années de services acquises dans des emplois classés dans la catégorie active avant 2025 seront préservées, et l'âge d'ouverture anticipé devra être fixé pour chacun de ces agents en tenant compte de ces durées.

Tableau 64 - Adjoint technique territorial

		Génération	1980						1990					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Adjoint technique territorial	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 111 €	1 204 €	1 302 €	1 402 €	1 473 €	1 545 €	1 113 €	1 207 €	1 304 €	1 405 €	1 476 €	1 548 €
		Avec système universel	1 122 €	1 224 €	1 331 €	1 442 €	1 558 €	1 679 €	1 195 €	1 307 €	1 424 €	1 547 €	1 675 €	1 809 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	49%	53%	57%	61%	64%	67%	47%	51%	55%	59%	62%	65%
		Avec système universel	49%	53%	58%	63%	68%	73%	51%	56%	60%	65%	71%	76%

Source : DB/SD6/6BRS et Caisse des dépôts/DRS/DVES

Tableau 65 - Infirmier

		Génération	1980						1990					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Infirmier	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 815 €	1 969 €	2 128 €	2 292 €	2 409 €	2 526 €	1 818 €	1 972 €	2 131 €	2 295 €	2 412 €	2 529 €
		Avec système universel	1 874 €	2 048 €	2 229 €	2 419 €	2 618 €	2 825 €	1 983 €	2 172 €	2 371 €	2 579 €	2 797 €	3 025 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	45%	49%	52%	56%	59%	61%	44%	47%	51%	54%	57%	60%
		Avec système universel	46%	51%	55%	59%	64%	69%	47%	52%	56%	61%	66%	71%

Source : DB/SD6/6BRS et Caisse des dépôts/DRS/DVES

Tableau 66 - Agent territorial spécialisé des écoles maternelles

		Génération	1980						1990					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Agent territorial spécialisé des écoles maternelles	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 368 €	1 484 €	1 604 €	1 728 €	1 815 €	1 904 €	1 371 €	1 487 €	1 608 €	1 732 €	1 820 €	1 908 €
		Avec système universel	1 344 €	1 466 €	1 592 €	1 725 €	1 862 €	2 006 €	1 374 €	1 503 €	1 638 €	1 780 €	1 927 €	2 082 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	51%	55%	59%	64%	67%	70%	50%	54%	58%	62%	65%	68%
		Avec système universel	50%	54%	59%	64%	69%	74%	50%	54%	59%	64%	69%	75%

Source : DB/SD6/6BRS et Caisse des dépôts/DRS/DVES

Tableau 67 - Rédacteur territorial

		Génération	1980						1990					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Rédacteur territorial	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 693 €	1 837 €	1 986 €	2 139 €	2 248 €	2 358 €	1 696 €	1 839 €	1 988 €	2 142 €	2 251 €	2 360 €
		Avec système universel	1 690 €	1 847 €	2 012 €	2 184 €	2 364 €	2 552 €	1 724 €	1 890 €	2 066 €	2 250 €	2 442 €	2 644 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	46%	49%	53%	57%	60%	62%	44%	48%	51%	55%	58%	60%
		Avec système universel	45%	50%	54%	58%	63%	68%	45%	49%	53%	58%	63%	68%

Source : DB/SD6/6BRS et Caisse des dépôts/DRS/DVES

PROJET DE LOI ORGANIQUE

SOMMAIRE

Article 1 : Encadrement du pilotage financier du système universel de retraite	2199
Article 2 : Élargissement du champ des lois de financement de la sécurité sociale	2255
Article 3 : Application du système universel aux parlementaires	2300
Article 4 : Application du système universel aux membres du Conseil constitutionnel	2355
Article 5 : Adaptation du statut de la magistrature	239

Article 1 : Encadrement du pilotage financier du système universel de retraite

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ont été créées par la révision constitutionnelle du 22 février 1996 et réformées par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005. Elles déterminent, chaque année, les conditions nécessaires à l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et fixent les objectifs de dépense en fonction des prévisions de recettes. Pour autant, cet équilibre financier n'est pas défini et le Conseil Constitutionnel a considéré « l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice ». Il appartient donc au législateur organique d'en définir les contours à des fins de pilotage financier.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale. Il prévoit également 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. La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit à ce titre que la loi de financement comprend, dans sa troisième partie, « les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ». En outre, dans sa première partie relative à l'exercice clos, elle détermine, le cas échéant, dans le respect de l'équilibre financier de chaque branche de la sécurité sociale, les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des

déficits de cet exercice, tels que ces excédents ou ces déficits éventuels sont constatés dans les tableaux d'équilibre.

Le Conseil constitutionnel a considéré dans sa décision n°2001-453 DC du 18 décembre 2001 que « l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions qui doivent ou peuvent figurer dans les lois de financement de la sécurité sociale ressortissent au domaine exclusif de la loi organique prévue par la Constitution.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif d'équilibre financier du système universel de retraite est indispensable à sa pérennité même. En érigeant ce principe au niveau d'une contrainte obligeant chaque année la caisse nationale de retraites universelle, le Gouvernement et le Parlement à proposer et décider une trajectoire équilibrée financièrement, le présent article permettra d'assurer une plus grande confiance de l'ensemble des assurés dans la viabilité financière du régime à court terme.

Cet objectif d'équilibre sera apprécié au niveau de l'ensemble des régimes obligatoires d'assurance vieillesse et du fonds de solidarité vieillesse universel qui constituent le système universel de retraite (SUR).

Cette obligation fixée pour chaque loi de financement de la sécurité sociale s'inscrit dans le cadre de l'obligation plus générale faite à la Caisse nationale de retraite universelle de réaliser tous les cinq ans un exercice de projection respectant l'équilibre financier sur les cinq et quarante années suivantes.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Option exclue n° 1

L'objectif d'équilibre pourrait être apprécié et vérifié chaque année en interdisant d'adopter une loi de financement de la sécurité sociale prévoyant un déficit du SUR. Une telle option serait toutefois très contraignante puisqu'elle obligerait à adopter chaque année des dispositions garantissant l'équilibre l'année suivante. Elle serait susceptible de conduire à des modifications trop fréquentes, et dont l'effet trop rapide ne pourrait être anticipé par les populations concernées, des paramètres de l'assurance vieillesse, à rebours de l'objectif de stabilité et de prévisibilité poursuivi par le

Gouvernement. Au plan financier, une telle contrainte serait en outre excessivement prudente. En effet, en obligeant à garantir chaque année l'équilibre pour l'année suivante, cette règle encouragerait à dégager par prudence des excédents chaque année, par des mesures d'économie ou en recettes, ce qui n'est pas le plus pertinent. Enfin, une telle règle serait quasiment impossible à respecter en cas de difficultés économiques, même passagères, sauf à adopter des mesures d'urgence qui pourraient ne pas avoir d'intérêt pour la maîtrise globale des finances publiques (transferts de recettes, par exemple) dans le seul but de respecter la contrainte.

3.1.2. Option exclue n° 2

Il aurait pu être envisagé que la trajectoire financière relative aux régimes obligatoires d'assurance vieillesse adoptée dans chaque loi de financement de la sécurité sociale pour les quatre années suivantes respecte une contrainte d'équilibre fixée pour une période quinquennale donnée. À la différence d'une obligation d'équilibre sur l'année en cours et les quatre suivantes, l'obligation jouerait dans ce cas au regard de la contrainte d'équilibre définie a priori et tous les cinq ans. Cette règle présente l'inconvénient de devoir se référer à des objectifs qui ont été fixés plusieurs années (jusqu'à 5) avant que la loi de financement soit adoptée, alors que la situation économique et financière peut évoluer substantiellement sur une telle durée. Elle pourrait donc se traduire par un niveau de contrainte déconnecté de la réalité et potentiellement inatteignable.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article détermine les règles de pilotage financier du système universel de retraite en cohérence avec les dispositions prévues à l'article 55 de la loi instituant un régime universel de retraite. Il prévoit donc d'une part, l'articulation des lois de financement de la sécurité sociale avec la gouvernance du système universel de retraite afin d'assurer un pilotage unifié et d'autre part, des mécanismes de régulation du SUR.

Ainsi, les lois de financement de la sécurité sociale doivent prendre en compte, dans les prévisions de recettes et dans les objectifs de dépense et de solde, les décisions de la Caisse nationale du système de retraite, à condition qu'elles respectent le dispositif proposé par le présent article. Celui-ci impose d'adopter chaque année une trajectoire financière équilibrée en recettes et en dépenses pour les régimes obligatoires d'assurance vieillesse et le fonds de solidarité vieillesse universel, appréciée sur la période courant de l'exercice en cours au terme du quatrième exercice suivant. Cet équilibre est respecté si le solde cumulé prévisionnel du système universel de retraite sur cette période est positif ou nul.

Un tel mécanisme, de niveau organique, oblige chaque année la Caisse nationale de retraite universelle, le Gouvernement et le Parlement à décider d'une trajectoire financière équilibrée. Tout en laissant à la Caisse nationale de retraite universelle des marges de manœuvre sur les modalités de l'atteinte de cet équilibre, cette règle organique permet de fournir des garanties pour la pérennité du système universel de retraite et participe de la confiance qui lui est accordée.

Néanmoins, cette règle reste une obligation de moyen qui ne s'applique que sur les prévisions de recettes, de dépenses et de soldes. En dépit de cette règle, une dette au titre de la période quinquennale peut être constituée, notamment parce que les soldes constatés sont inférieurs à ceux

prévus sur chaque période quinquennale et négatifs. Afin de pallier ce point de fuite et d'empêcher la constitution d'une dette cumulée importante qui remettrait en cause la viabilité du système universel de retraite, le présent article fait obligation à la loi de financement de la sécurité sociale de prévoir ses modalités d'apurement lorsque la somme de cette dette cumulée représente plus de 3 % des recettes des régimes obligatoires de retraite et du fonds de solidarité vieillesse universel.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article modifie le code de la sécurité sociale puisqu'il crée au chapitre XI du titre IX du livre Ier un article LO19-11-1 et un article LO 19-11-5.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

L'article 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

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

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

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

À travers la mise en place d'une règle d'or imposant le retour à l'équilibre tous les cinq ans et l'obligation d'apurer la dette accumulée, le présent article doit permettre d'assurer le pilotage financier du système de retraite universel et donc une meilleure maîtrise de son impact financier. Le présent article assure également l'articulation entre les décisions de la Caisse nationale de retraite universelle et les lois de financement de la sécurité sociale de façon à permettre un pilotage unifié et renforcé des finances sociales et des finances publiques dans leur ensemble

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

4.4. IMPACTS SOCIAUX

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article LO. 19-11-5 créé par le présent article entre en vigueur à compter de la loi de financement de la sécurité sociale afférente à l'année 2025.

La règle d'or prévue au premier alinéa de l'article LO. 19-11-1 créé par le présent article s'applique à compter de la loi de financement de la sécurité sociale afférente à l'année 2025. Néanmoins, pour l'application de cette règle d'or dans la LFSS pour 2025, la période quinquennale sur laquelle devra être appréciée la prévision de solde cumulée sera la période 2025-2029.

La règle d'apurement des déficits cumulés prévue au deuxième alinéa de l'article LO. 19-11-1 créée par le présent article s'applique à compter de la loi de financement de la sécurité sociale afférente à l'année 2029.

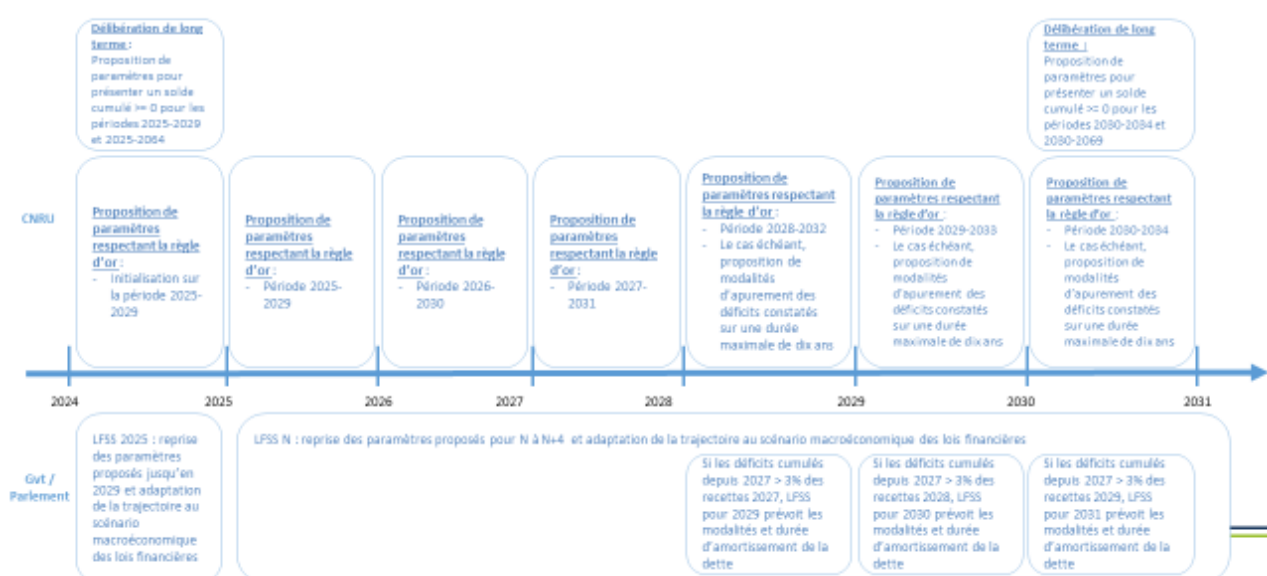
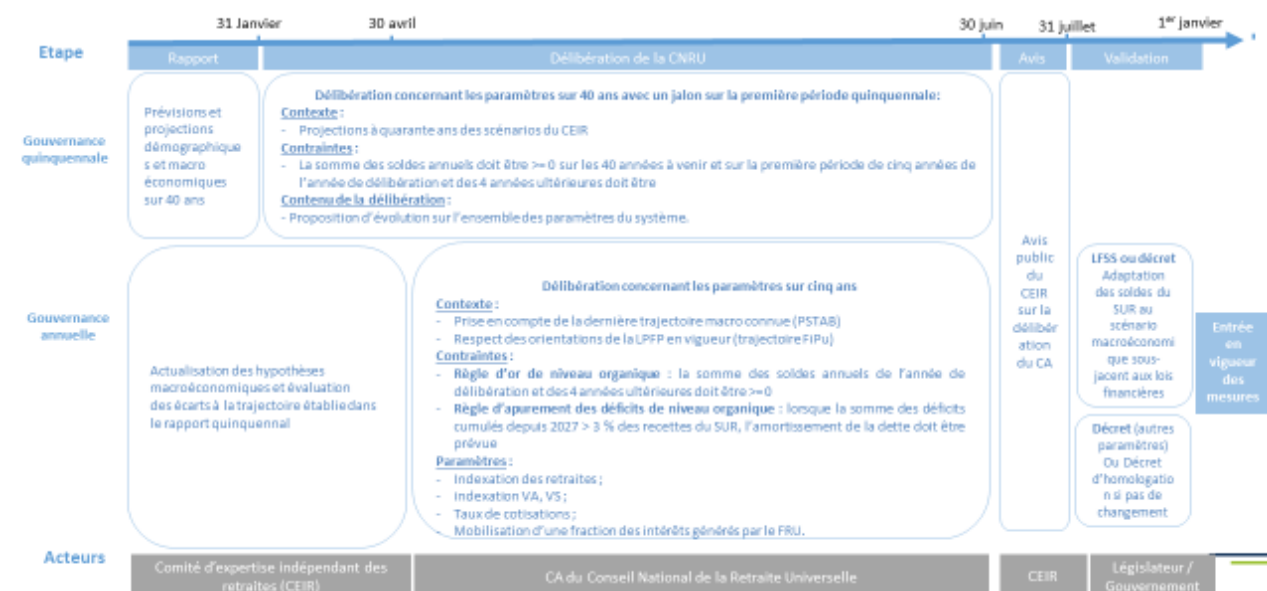
5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article ne s'applique ni en Nouvelle Calédonie, ni en Polynésie française qui disposent d'une compétence propre et autonome en matière de protection sociale.

5.2.3. Textes d'application

Aucun texte d'application n'est nécessaire

Présentation schématique du processus de pilotage du nouveau système



Article 2 : Élargissement du champ des lois de financement de la sécurité sociale

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) ont été créées par la révision constitutionnelle du 22 février 1996 et réformées par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005. Elles déterminent, chaque année, les conditions nécessaires à l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et fixent les objectifs de dépense en fonction des prévisions de recettes.

Depuis 1996, le Parlement a donc un droit de regard sur les grandes orientations des politiques en matière de retraite, ainsi que sur leur mode de financement, à travers le vote annuel de la LFSS.

Néanmoins, les LFSS n'étant applicables qu'aux régimes obligatoires de base sécurité sociale, elles ne permettent pas d'avoir une vision complète du champ des retraites et ne constituent pas un levier de pilotage de l'ensemble du système de retraite.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale (dix-septième alinéa). Il prévoit également 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 (dix-neuvième alinéa). Le législateur organique a restreint le champ d'application des lois de financement de la sécurité sociale aux régimes les plus importants justifiant de plus de 20 000 titulaires de droits propres en 1996, puis aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale en 2005. Sont ainsi demeurés exclus du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale un

certain nombre d'organismes sociaux qui font pourtant partie des administrations de sécurité sociale, et notamment les régimes complémentaires obligatoires de retraite.

En outre, s'il n'existe pas de définition univoque de la sécurité sociale dans la doctrine ou dans les statistiques, la Constitution, en réservant à la loi la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale, a entendu englober l'ensemble des systèmes de protection sociale quelles que soient leurs modalités de gestion administrative ou financière et sans distinguer suivant que la protection est aménagée au moyen de mécanismes d'assurance ou d'assistance. Ainsi, le Conseil Constitutionnel a jugé que relèvent de ces principes fondamentaux prévus à l'article 34 de la Constitution « non seulement les principes du régime général de la sécurité sociale, mais encore ceux applicables aux différents régimes particuliers de prévoyance » (décision n°60-6 L du 8 juillet 1960). Le Conseil d'Etat juge quant à lui que « l'article 34 de la Constitution, en réservant à la loi la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale, a entendu englober dans ces termes l'ensemble des systèmes de protection sociale, quelles que soient leurs modalités de gestion administrative ou financière et, notamment, sans distinguer suivant que la protection est aménagée au moyen de mécanismes d'assurance ou d'assistance ; qu'ainsi, la détermination des principes fondamentaux de l'aide sociale relève de la loi » (arrêt du Conseil d'Etat du 22 octobre 2003, n° 248237).

Le champ de la sécurité sociale est donc plus large que celui couvert par la loi organique relative aux lois de financements de la sécurité sociale dans son état actuel. Le législateur organique peut donc – comme cela est proposé dans le présent article – en cohérence avec le cadre précisé au 19^{ème} alinéa de l'article 34 de la Constitution, étendre le champ de la loi organique aux régimes complémentaires obligatoires de retraite qui sont désormais régis par des dispositions analogues, dans le cadre du SUR, à celles applicables aux régimes obligatoires de base.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La mise en place du système universel de retraite qui se substituera aux règles régissant aujourd'hui les différents régimes de retraite de base et de régime complémentaire impose de se doter d'outils de pilotage financier également unifiés sur l'ensemble du champ des régimes de retraites légalement obligatoires, notamment au cours de la transition qui verra coexister, pour les générations présentes sur le marché du travail, des régimes de droits à retraite différents. Dès lors, l'intervention du législateur organique est nécessaire pour étendre aux régimes de retraite complémentaire obligatoires les dispositions des lois de financement de la sécurité sociale applicables aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de permettre un pilotage financier unifié des régimes de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires en cohérence avec l'universalisation du système de retraite. Si l'organisation du système unifié de retraites comprend la délégation à la caisse nationale gestionnaire de la décision de certains des paramètres des retraites, ce pouvoir de décision s'inscrit

néanmoins dans un cadre global dans lequel le législateur doit pouvoir disposer d'une vision complète des impacts financiers des décisions prises par la caisse ou qu'il se propose d'adopter. Il est donc nécessaire d'élargir le champ des lois de financement de la sécurité sociale à l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaire qui seront maintenus à court terme ou postérieurement à l'entrée en vigueur du système universel pour l'essentiel de la population en 2025. Cet élargissement est d'autant plus indispensable que les régimes participant au système devront assurer le financement des régimes complémentaires qui cesseront d'affilier, à compter de cette date, les assurés nés après 1975.

Sans attendre cette date, il est indispensable de disposer des outils de pilotage facilitant la transition vers le système universel de retraite et permettant l'approbation dans les lois de financement de la sécurité sociale à la fois des objectifs de dépenses et des prévisions de recettes de l'ensemble des régimes légalement obligatoires, dès les lois de financement de la sécurité sociale adoptées à compter de 2022. En effet, dès cette date, la Caisse nationale de retraite universelle disposera, en application de la loi, d'attributions visant à assurer la convergence des règles applicables dans les régimes complémentaires légalement obligatoires vers le système unifié en cible et les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 2004 ne seront plus affiliés à ces régimes.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Maintenir le champ actuel de la loi de financement de la sécurité sociale

Cette option reviendrait en pratique à prévoir que la LFSS fixe comme aujourd'hui seulement les dispositions afférentes aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, sans intervenir sur le champ des régimes complémentaires obligatoires existants.

Elle n'aurait pas été compatible avec l'objectif même du système universel qui met fin à la distinction entre régime de base et complémentaire ni avec la nécessaire trajectoire de convergence qui doit s'opérer durant la période transitoire.

En outre, les régimes d'assurance complémentaire continueront d'exister postérieurement à cette date pour assurer la continuité des droits pour les populations assurées nées avant 1975. La population active cotisant à ces régimes se réduisant fortement, il est prévu que l'équilibre financier de ces régimes soit assuré par le système universel et que la Caisse nationale de retraite universelle se voit confier les outils nécessaires pour assurer leur pilotage financier dans le cadre de ses attributions générales pour le pilotage du système universel de retraite. A ce titre, et au regard de leur financement il est nécessaire de prévoir que la LFSS couvre l'ensemble des régimes de base et complémentaire, en cohérence avec les dispositions légales confiant ces attributions à la CNRU.

3.1.2. Supprimer dans les lois de financement de la sécurité sociale les différences entre régimes de base et complémentaire

Dans cette option, les lois de financement de la sécurité sociale se limiteraient à approuver les objectifs de dépense ainsi que les prévisions de recettes et de solde de l'ensemble des régimes

obligatoires de retraite, sans que la loi organique oblige à distinguer les régimes obligatoires des régimes complémentaires.

Toutefois, les régimes complémentaires conservent une autonomie juridique et financière ainsi que la gestion de la plus grande part de leurs assurés durant la phase transitoire courant jusqu'à l'entrée en vigueur du système universel de retraites. Aussi, il reste nécessaire, au moins sur cette période, de différencier les régimes de base et complémentaire dont le pilotage financier obéit à des règles distinctes.

A compter de 2025 et dans le cadre du dispositif pérenne établi par la loi instituant un système universel de retraite, la suppression de la distinction entre régimes de base et complémentaires obligatoires autoriserait à prévoir un pilotage financier sur la seule base des régimes obligatoires de retraite qui assureront en effet l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de base et complémentaires qui demeureront.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le champ des lois de financement de la sécurité sociale est étendu à l'ensemble des régimes de retraite complémentaire obligatoires à compter de 2022 (AGIRC-ARRCO, IRCANTEC, régime additionnel de la fonction publique, les 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). Ainsi, les dispositions organiques seront applicables aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et le Parlement votera, chaque année, des tableaux d'équilibres élargis au champ des retraites complémentaires. L'ensemble des dispositions facultatives de la LOFSS trouveront à s'appliquer, à l'exception de la capacité à recourir à l'emprunt.

Les annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale seront également enrichies et étendues à l'ensemble des régimes de retraite dans le cadre du pilotage financier du système universel de retraite. Une annexe présentant, sur les quarante prochaines années, l'évolution des dépenses, des recettes et du solde de ces régimes, et détaillant les éléments qui déterminent ces évolutions sera ainsi créée afin d'analyser l'évolution de la soutenabilité financière des régimes obligatoires de retraite.

Des ajustements sont également prévus aux articles LO 111-7-1 et LO 111-9 du code de la sécurité sociale afin de prévoir l'intégration complète de ces régimes de retraite complémentaire dans la procédure de la LFSS.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article modifie les articles LO 111-3, LO 111-4, LO 111-7-1 et LO 111-9 du code de la sécurité sociale.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article est applicable à compter des lois de financements de la sécurité sociale afférentes à l'année 2022.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique sur l'ensemble du territoire national.

Article 3 : Application du système universel aux parlementaires

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les parlementaires relèvent actuellement de régimes de retraite autonomes, gérés par chaque chambre. Les caisses établies par les résolutions de la Chambre des députés du 23 décembre 1904 et du Sénat du 28 janvier 1905 sont financées par une cotisation prélevée sur l'indemnité parlementaire et par une subvention de l'Etat. Cette dernière est inscrite au budget de chaque assemblée, au sein de la dotation des pouvoirs publics, au titre des charges parlementaires, avec l'équivalent d'une « part patronale » correspondant au double des cotisations payées par les parlementaires, et une subvention d'équilibre supplémentaire pour la seule Assemblée nationale, le Sénat disposant pour sa part du produit de 642 millions d'euros de réserves placées par lui.

Les anciens parlementaires perçoivent, à compter de 62 ans, une pension de retraite calculée selon des règles spécifiques, sur le modèle des régimes de la fonction publique et des autres régimes spéciaux. Ces règles figurent dans des règlements, adoptés par le bureau de chaque chambre. Ce sont les bureaux qui ont amendé les règlements applicables, pour transposer aux parlementaires les modifications apportées aux règles de calcul des retraites des fonctionnaires prévues par les lois de 2003, 2010 et 2014. L'ancien système des cotisations doubles, qui permettait de prendre en compte le caractère précaire et limité dans le temps du mandat parlementaire, a notamment été supprimé.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'article 5 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement constitue le fondement légal des régimes de retraite des parlementaires. Depuis les débuts de la V^{ème} République, qui a institué un régime constitutionnel où la hiérarchie des normes doit être respectée, il s'agit du seul fondement à l'affiliation des parlementaires à un régime de retraite qui est légalement obligatoire. Les régimes de retraite des parlementaires sont des régimes de retraite légalement obligatoires car les résolutions des chambres et les délibérations subséquentes de leurs bureaux ont un fondement légal. Ils peuvent donc être modifiés par la loi.

L'autonomie parlementaire complète en la matière a d'abord été remise en cause par le régime de Vichy : la loi du 3 octobre 1941 relative aux caisses de retraites et de pensions des anciens parlementaires a maintenu le fonctionnement de ces caisses mais les a placées sous le contrôle de l'Etat (un commissaire du Gouvernement). Cet acte dit loi du 3 octobre 1941 a été validé par l'ordonnance n° 45-1844 du 18 août 1945 portant validation et modification de textes de l'autorité de fait se disant gouvernement de l'Etat français relatifs à l'allocation-retraite et aux retraites de sénateurs et députés, avec son décret d'application du même jour (JORF du 21 août 1945 p. 5193). Le maintien des caisses (et le rétablissement de la compétence des assemblées pour fixer les règles correspondantes) résulte de l'article 28 de la loi n° 50-10 du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics. Cet article 28 a été abrogé par l'article 13 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et repris dans une rédaction exactement identique à l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Cette ordonnance, prise sur le fondement de l'ancien article 92 de la Constitution et ayant donc valeur de loi organique, constitue bien le fondement légal des régimes de retraite des parlementaires.

Prise en application de l'article 25 de la Constitution qui renvoie à une loi organique la fixation de l'indemnité des membres de chaque assemblée, elle rattache donc au statut des parlementaires leur régime de retraite. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, en vertu duquel une loi organique fixe l'indemnité des membres de chaque assemblée parlementaire, *« relèvent de la loi organique aussi bien la fixation du montant de l'indemnité parlementaire que la détermination tant de ses règles de perception par les intéressés que des conditions dans lesquelles son montant peut, le cas échéant, être cumulé avec toute rémunération publique »* (décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, reprenant la décision n° 92-306 DC du 21 février 1992). Sur ce fondement textuel, le Conseil d'Etat a jugé, dans sa décision d'assemblée n° 254850 du 4 juillet 2003, *M. Papon*, que *« le régime de pensions des anciens députés fait partie du statut du parlementaire, dont les règles particulières résultent de la nature de ses fonctions ; qu'ainsi, ce statut se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement ; que, eu égard à la nature de cette activité, il n'appartient pas au juge administratif de connaître des litiges relatifs au régime de pensions des parlementaires »*. Dès lors que le régime des pensions des parlementaires relève du statut des parlementaires, seule la loi organique peut régir la matière.

L'affiliation des parlementaires au système universel nécessite donc une abrogation de l'article 5 de cette ordonnance et l'introduction, dans le code de la sécurité sociale, d'une disposition précisant que les parlementaires sont affiliés au régime général. Ces dispositions de nature organique ne valent que pour les parlementaires concernés par le système universel, de sorte que les caisses autonomes subsistent pour le paiement des pensions des parlementaires non concernés par la réforme.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée a pour objectif d'appliquer le système universel de retraite aux parlementaires à partir de 2025 pour ceux des générations 1975 et suivantes, comme pour l'ensemble des assurés. Leur activité de parlementaire, au titre de laquelle ils perçoivent une indemnité, leur ouvrira des droits à retraite de la même façon que pour tout autre assuré, conformément au principe d'équité au fondement du système universel : chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une option alternative au dispositif retenu aurait pu consister à ne pas prévoir de dispositions particulières concernant les parlementaires. Les bureaux de chaque assemblée auraient ainsi pu prévoir d'adapter leurs règles afin de les rapprocher vers celles du système universel selon leur procédure propre.

Cette mesure n'aurait toutefois pas permis l'intégration au sein du système universel des parlementaires, puisque ce système constitue un ensemble de règles uniques qui s'applique quelle que soit la période de la carrière et non un dispositif de polypension. Quand il devient parlementaire, un assuré acquiert des points pendant l'exercice de son mandat, et il acquiert ensuite de nouveau des points lorsqu'il reprend une activité professionnelle après son mandat, tous ces points étant indistinctement pris en compte pour le calcul de sa retraite unique du système universel.

Il aurait pu être envisagé une affiliation des parlementaires au régime de la fonction publique, mais aucune condition d'exercice du mandat parlementaire ne relèverait des dispositifs spécifiques prévus au sein du nouveau régime de la fonction publique en termes de dangerosité particulière d'exercice des fonctions. Par ailleurs, la proportion de fonctionnaires en disponibilité parmi les parlementaires est aujourd'hui minoritaire, de sorte qu'une affiliation au régime de droit commun qu'est le régime général s'impose.

3.2. DISPOSITIF RETENU

La solution retenue consiste à affilier les parlementaires à l'assurance vieillesse du régime général, à l'instar de la mesure prévue par l'article 3 du projet de loi instituant un système universel de retraite qui prévoit l'affiliation au régime général de l'ensemble des agents non-titulaires de la fonction publique, incluant les membres du Gouvernement et les élus locaux.

Les parlementaires et les assemblées cotiseront dans les conditions de droit commun sur l'indemnité parlementaire, afin d'ouvrir des droits à retraite selon les modalités du système universel. Les parlementaires acquerront ainsi des points, inscrits sur leur compte personnel de carrière, qui s'ajouteront aux autres points acquis au titre de leurs activités professionnelles antérieures, concomitantes ou postérieures à leur mandat, et dont il sera tenu compte comme tous les autres pour liquider leur retraite. Les parlementaires continueront à bénéficier de leurs régimes propres au titre des autres risques sociaux.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article abroge l'article 5 de l'ordonnance organique du 13 décembre 1958 et introduit une section 7 intitulée « Parlementaires » au sein du chapitre 1^{er} du titre VIII du livre III du code de la sécurité sociale comprenant un article LO 381-26.

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-689 DC du 13 février 2014, ces dispositions de la loi organique ne sont pas relatives au Sénat car elles concernent de manière identique les députés et les sénateurs. Elles n'auront donc pas à être adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées, en application du quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution.

Les bureaux des assemblées ne conserveront leur compétence en matière de retraite que pour les parlementaires non concernés par le système universel, ainsi que pour prévoir le cas échéant des transitions (financées par chaque chambre) vers les règles du système universel pour les parlementaires concernés.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'intégration des parlementaires concernés au sein du système universel emportera transfert de la gestion du risque vieillesse de ces parlementaires, des services des assemblées parlementaires vers les organismes de gestion du régime général, lesquels gèrent déjà la situation des membres du Gouvernement et des élus locaux.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Cette mesure s'appliquera à partir de 2025 aux parlementaires nés à partir du 1^{er} janvier 1975.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire national.

Article 4 : Application du système universel aux membres du Conseil constitutionnel

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'article 6 de l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose : « *Le président et les membres du Conseil constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'Etat classés hors échelle.* ». Les anciens Présidents de la République sont, en application de l'article 56 de la Constitution, membres de droit du Conseil constitutionnel. S'ils siègent, ils perçoivent la même rémunération qu'un membre.

L'indemnité qui s'ajoute, le cas échéant, aux pensions de retraite perçues par les membres du Conseil constitutionnel au titre de leurs fonctions ou activités professionnelles antérieures, est soumise à cotisation, permettant, en matière de vieillesse, la création de droits à retraite et le versement éventuel d'une pension supplémentaire à l'issue de leur mandat.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'article 63 de la Constitution du 4 octobre 1958 renvoie à la loi organique la détermination des règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel. Ces dispositions sont actuellement prévues par l'ordonnance du 7 novembre 1958, qui reste à ce jour lacunaire sur le régime d'assurance vieillesse applicable aux membres du Conseil constitutionnel. L'application des règles du système universel de retraite aux membres du Conseil constitutionnel nécessite donc de modifier cette ordonnance afin de prévoir qu'ils seront désormais affiliés au régime général, comme les parlementaires.

Par ailleurs, les modalités de rémunération des membres du Conseil constitutionnel sont actuellement fixées à l'article 6 de l'ordonnance qu'il est proposé de modifier en s'inspirant de celles que le Parlement a souhaité appliquer, en matière de cumul emploi-retraite, aux autorités administratives indépendantes, à l'article 8-1 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, telle que modifiée par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée a pour objectif d'appliquer le système universel de retraite aux membres du Conseil constitutionnel comme à l'ensemble des assurés. Elle vise également à adapter les modalités de rémunération des membres du Conseil constitutionnel. Dans ce cadre, leur activité, au titre de laquelle ils percevront une rémunération composée d'un traitement et d'une indemnité de fonction, leur ouvrira des droits à retraite de la même façon que pour tout autre assuré, conformément au principe d'équité au fondement du système universel : chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une option alternative au dispositif retenu aurait pu consister à ne pas prévoir de dispositions particulières concernant les membres du Conseil constitutionnel. Cette mesure n'aurait toutefois pas permis de remplir l'objectif d'universalité du système de retraite que les présents projets de loi entendent instituer. Seule une modification de la loi organique permet d'atteindre l'objectif poursuivi.

3.2. DISPOSITIF RETENU

La solution retenue consiste à affilier les membres du Conseil constitutionnel au régime général au titre du système universel de retraite, à l'instar de la mesure prévue par l'article 3 du présent projet de loi organique qui rend le système universel de retraite applicable aux parlementaires (députés et sénateurs) et de celle prévue par l'article 3 du projet de loi instituant un système universel de retraite

qui prévoit l'affiliation au régime général de l'ensemble des agents non-titulaires de la fonction publique, incluant les membres du Gouvernement et les élus locaux.

Aussi, il prévoit que dès sa nomination au Conseil, l'intéressé cotisera sur la totalité de sa rémunération (traitement et indemnité de fonction) de membre. A compter de l'âge d'équilibre du système universel de retraite, il se constituera, à due proportion, de nouveaux droits à la retraite liquidables à la fin du mandat, conformément aux nouvelles règles de cumul emploi-retraite prévues par le projet de loi ordinaire instituant le système universel de retraite.

Par ailleurs, il clarifie les dispositions relatives à la rémunération du président et des membres du Conseil constitutionnel en distinguant une rémunération et une indemnité de fonction (comme pour les parlementaires), et en appliquant des règles de cumul emploi-retraite inspirées de celles concernant les autorités administratives indépendantes.

Ces nouvelles règles s'appliqueront également aux anciens Président de la République siégeant au Conseil en tant que membres de droit.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article modifie l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La modification des règles relatives aux rémunérations des membres du Conseil constitutionnel s'appliquera aux personnes devenues membres à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Le système universel de retraite s'appliquera à ces membres, dans les conditions prévues par le projet de loi instituant un système universel de retraite, soit au 1^{er} janvier 2025 pour les membres du Conseil constitutionnel nés à compter du 1^{er} janvier 1975.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire national.

Article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958	Article 6 modifié de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958
Le président et les membres du Conseil constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'Etat classés hors échelle.	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.

Article 5 : Adaptation du statut de la magistrature

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Aux termes du troisième alinéa de l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *une loi organique porte statut des magistrats* ». Compte tenu des spécificités de leur fonction et pour assurer l'indépendance de la justice, les magistrats de l'ordre judiciaire sont les seuls agents de l'État dont le statut est fixé par une loi organique. Ainsi, les règles statutaires les concernant sont définies par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Pour leur retraite, le corpus juridique qui leur est applicable est prévu à la fois par cette ordonnance et par les dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite relatives au régime des pensions d'Etat. Les magistrats relèvent donc de la gestion du service des retraites de l'Etat (SRE) comme les fonctionnaires de l'État et les militaires. Ils bénéficient par ailleurs aussi du régime obligatoire additionnel, le RAFP, créé par la loi portant réforme des retraites de 2003.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit quelques dispositions spécifiques relatives aux droits à retraite des magistrats. L'application du système universel de retraite aux magistrats nécessite donc une adaptation des dispositions actuellement en vigueur en matière de retraite par le statut de la magistrature.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée a pour objectif d'appliquer sans aucune particularité le système universel de retraite aux magistrats à partir de 2022 pour ceux nés à compter du 2004 et à partir de 2025 pour ceux nés à compter du 1^{er} janvier 1975. Leur activité de magistrat leur ouvrirait donc des droits à retraite de la même façon que pour tout autre assuré, conformément au principe d'équité au fondement du système universel : chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une option alternative au dispositif retenu aurait pu consister à intégrer les dispositions du système universel de retraite dans le statut de la magistrature. Toutefois, cette mesure aurait nui à la lisibilité d'ensemble du dispositif prévu par le projet de loi instituant un système universel de retraite et dont les règles seront prévues par le code de la sécurité sociale. Elle n'est pas nécessitée par le statut de la magistrature, qui ne requiert aucune mesure spécifique en matière de retraite.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article tire les conséquences de l'application du système universel de retraite aux magistrats sur le statut de la magistrature relevant de la loi organique qui, au terme du projet de loi instituant un système universel de retraite, sera prévue par le titre II du livre VII du code de la sécurité sociale.

Ainsi, il supprime les dispositions du statut de la magistrature portant sur les droits à retraite des magistrats, qui seront désormais régis par les règles du système universel de retraite. Il supprime par ailleurs la sanction disciplinaire de mise à la retraite d'office, seule celle de révocation conservant une portée statutaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article modifie l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Cette mesure s'appliquera selon les règles d'entrée en vigueur du système universel de retraite, à compter 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.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire national.

Article 9-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 9-2 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Le magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informer préalablement le garde des sceaux, ministre de la justice. La même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions. Le garde des sceaux, ministre de la justice, peut s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat. En cas de violation d'une interdiction prévue au présent article, le magistrat mis en disponibilité est passible de sanctions disciplinaires dans les conditions prévues au chapitre VII. Le magistrat retraité peut faire l'objet, dans les formes prévues au chapitre VII, du retrait de son honorariat, et, le cas échéant, de retenues sur pension. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat.	Le magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informer préalablement le garde des sceaux, ministre de la justice. La même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions. Le garde des sceaux, ministre de la justice, peut s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat. En cas de violation d'une interdiction prévue au présent article, le magistrat mis en disponibilité est passible de sanctions disciplinaires dans les conditions prévues au chapitre VII. Le magistrat retraité peut faire l'objet, dans les formes prévues au chapitre VII, du retrait de son honorariat, ~~et, le cas échéant, de retenues sur~~ pension. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat.
Article 11 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 11 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Indépendamment des règles fixées par le Code pénal et les lois spéciales, les magistrats sont protégés contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. L'Etat doit réparer le préjudice direct qui en résulte, dans tous les cas non prévus par la législation des pensions. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions et les limites de la prise en charge par l'Etat, au titre de la protection, des frais exposés	Indépendamment des règles fixées par le Code pénal et les lois spéciales, les magistrats sont protégés contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. L'Etat doit réparer le préjudice direct qui en résulte, dans tous les cas non prévus par la législation ~~des pensions~~ relative à l'invalidité. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions et les limites de la prise en charge

par le magistrat dans le cadre d'instances civiles ou pénales, ou devant la commission d'admission des requêtes jusqu'au renvoi devant la formation disciplinaire compétente du Conseil supérieur de la magistrature.	par l'Etat, au titre de la protection, des frais exposés par le magistrat dans le cadre d'instances civiles ou pénales, ou devant la commission d'admission des requêtes jusqu'au renvoi devant la formation disciplinaire compétente du Conseil supérieur de la magistrature.
Article 25-4 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 25-4 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les personnes intégrées directement dans la magistrature au titre des articles 22 et 23 peuvent obtenir que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par elles avant leur nomination comme magistrat. Cette prise en compte est subordonnée au versement d'une contribution dont ledit décret fixe le montant et les modalités. Elle s'effectue sous réserve de la subrogation de l'Etat pour le montant des prestations auxquelles ces personnes pourront avoir droit pour les périodes rachetées au titre des régimes de retraite de base auxquels elles étaient affiliées ainsi que des régimes de retraite complémentaire dans la limite des droits afférents au versement des cotisations minimales obligatoires. Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles les avocats, avoués, notaires, huissiers de justice et greffiers des tribunaux de commerce intégrés directement dans la magistrature avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature peuvent bénéficier des dispositions du présent article.	~~Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les personnes intégrées directement dans la magistrature au titre des articles 22 et 23 peuvent obtenir que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par elles avant leur nomination comme magistrat.~~ ~~Cette prise en compte est subordonnée au versement d'une contribution dont ledit décret fixe le montant et les modalités.~~ ~~Elle s'effectue sous réserve de la subrogation de l'Etat pour le montant des prestations auxquelles ces personnes pourront avoir droit pour les périodes rachetées au titre des régimes de retraite de base auxquels elles étaient affiliées ainsi que des régimes de retraite complémentaire dans la limite des droits afférents au versement des cotisations minimales obligatoires.~~ ~~Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles les avocats, avoués, notaires, huissiers de justice et greffiers des tribunaux de commerce intégrés directement dans la magistrature avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la~~

	~~magistrature peuvent bénéficier des dispositions du présent article.~~
Article 30 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 30 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions dans lesquelles les avocats, avoués, notaires et huissiers intégrés directement dans la magistrature au titre du présent article pourront obtenir, moyennant le versement d'une contribution dont ce même décret fixera le montant et les modalités, que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par eux avant leur nomination comme magistrat. Ce décret précisera en outre les conditions dans lesquelles les personnes recrutées avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 pourront, moyennant le rachat de cotisations, bénéficier des dispositions du présent alinéa.	~~Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions dans lesquelles les avocats, avoués, notaires et huissiers intégrés directement dans la magistrature au titre du présent article pourront obtenir, moyennant le versement d'une contribution dont ce même décret fixera le montant et les modalités, que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par eux avant leur nomination comme magistrat. Ce décret précisera en outre les conditions dans lesquelles les personnes recrutées avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 pourront, moyennant le rachat de cotisations, bénéficier des dispositions du présent alinéa.~~
Article 40 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 40 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Peuvent être nommés directement aux fonctions hors hiérarchie s'ils remplissent les conditions prévues à l'article 16 ci-dessus : 1° Les conseillers d'Etat en service ordinaire ; 2° Les magistrats de l'ordre judiciaire détachés dans les emplois de directeur ou de chef de service au ministère de la justice ou de directeur de l'école nationale de la magistrature ; toutefois, pour accéder en qualité de directeur ou de chef de service directement à des fonctions hors hiérarchie à la Cour de Cassation, ils devront justifier de cinq ans de détachement en qualité de directeur ou de chef de service ;	Peuvent être nommés directement aux fonctions hors hiérarchie s'ils remplissent les conditions prévues à l'article 16 ci-dessus : 1° Les conseillers d'Etat en service ordinaire ; 2° Les magistrats de l'ordre judiciaire détachés dans les emplois de directeur ou de chef de service au ministère de la justice ou de directeur de l'école nationale de la magistrature ; toutefois, pour accéder en qualité de directeur ou de chef de service directement à des fonctions hors hiérarchie à la Cour de Cassation, ils devront justifier de cinq ans de détachement en qualité de directeur ou de chef de service ;

3° Les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat ayant au moins dix ans de fonctions en cette qualité ; 4° Les professeurs des facultés de droit de l'Etat ayant enseigné au moins dix ans en qualité de professeur ou d'agrégé ; 5° Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, membres ou anciens membres du Conseil de l'ordre, ayant au moins vingt ans d'exercice dans leur profession. Peuvent également être nommés aux fonctions hors hiérarchie des cours d'appel, à l'exception, toutefois, des fonctions de premier président et de procureur général, les avocats inscrits à un barreau français justifiant de vingt-cinq années au moins d'exercice de leur profession. Les candidats visés aux 3°, 4° et 5° ainsi que les candidats visés au septième alinéa du présent article ne peuvent être nommés qu'après avis de la commission prévue à l'article 34. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et les avocats inscrits à un barreau français peuvent obtenir que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par eux avant leur nomination comme magistrat, moyennant le versement d'une contribution dont le même décret fixe le montant et les modalités, et sous réserve de la subrogation de l'Etat pour le montant des prestations auxquels ils pourront avoir droit pour les périodes rachetées au titre des régimes de retraite de base auxquelles ils étaient affiliés ainsi que des régimes de retraite complémentaire dans la limite des droits afférents au versement des cotisations minimales obligatoires.	3° Les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat ayant au moins dix ans de fonctions en cette qualité ; 4° Les professeurs des facultés de droit de l'Etat ayant enseigné au moins dix ans en qualité de professeur ou d'agrégé ; 5° Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, membres ou anciens membres du Conseil de l'ordre, ayant au moins vingt ans d'exercice dans leur profession. Peuvent également être nommés aux fonctions hors hiérarchie des cours d'appel, à l'exception, toutefois, des fonctions de premier président et de procureur général, les avocats inscrits à un barreau français justifiant de vingt-cinq années au moins d'exercice de leur profession. Les candidats visés aux 3°, 4° et 5° ainsi que les candidats visés au septième alinéa du présent article ne peuvent être nommés qu'après avis de la commission prévue à l'article 34. ~~Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et les avocats inscrits à un barreau français peuvent obtenir que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par eux avant leur nomination comme magistrat, moyennant le versement d'une contribution dont le même décret fixe le montant et les modalités, et sous réserve de la subrogation de l'Etat pour le montant des prestations auxquels ils pourront avoir droit pour les périodes rachetées au titre des régimes de retraite de base auxquelles ils étaient affiliés ainsi que des régimes de retraite complémentaire dans la limite des droits~~

Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles les personnes recrutées avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 précitée pourront bénéficier des dispositions du présent article.	~~afférents au versement des cotisations minimales obligatoires.~~ ~~Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles les personnes recrutées avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 précitée pourront bénéficier des dispositions du présent article.~~
Article 40-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 40-2 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire sont nommés pour une durée de dix ans non renouvelable, dans les formes respectivement prévues pour la nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation et pour la nomination des magistrats du parquet de ladite cour. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de recueil et d'instruction des dossiers de candidature à l'exercice de fonctions judiciaires en service extraordinaire. Il ne peut être mis fin aux fonctions des conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation qu'à leur demande ou au cas où aurait été prononcée à leur encontre l'une des sanctions prévues aux 6° et 7° de l'article 45 et à l'article 40-3. Lorsqu'il est ainsi mis fin aux fonctions des conseillers ou des avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires, les dispositions de l'article 40-5 reçoivent, s'il y a lieu, application.	Les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire sont nommés pour une durée de dix ans non renouvelable, dans les formes respectivement prévues pour la nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation et pour la nomination des magistrats du parquet de ladite cour. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de recueil et d'instruction des dossiers de candidature à l'exercice de fonctions judiciaires en service extraordinaire. Il ne peut être mis fin aux fonctions des conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation qu'à leur demande ou au cas où aurait été prononcée à leur encontre l'une des sanctions prévues ~~aux 6° et 7°~~ au 6° de l'article 45 et à l'article 40-3. Lorsqu'il est ainsi mis fin aux fonctions des conseillers ou des avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires, les dispositions de l'article 40-5 reçoivent, s'il y a lieu, application.
Article 40-5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 40-5 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires sont placés en position de détachement dans leur corps d'origine. Ils ne peuvent recevoir, pendant la durée de leurs fonctions, aucun avancement de grade dans ce corps.	Les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires sont placés en position de détachement dans leur corps d'origine. Ils ne peuvent recevoir, pendant la durée de leurs fonctions, aucun avancement de grade dans ce corps.

Lorsqu'une des sanctions prévues aux 4°, 5°, 6° et 7° de l'article 45 est prononcée à l'encontre d'un conseiller ou d'un avocat général à la Cour de cassation en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaire, elle produit le même effet vis-à-vis de son corps d'origine.

A l'expiration de leurs fonctions, les conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires sont réintégrés de plein droit dans leur corps d'origine au grade correspondant à l'avancement moyen dont ont bénéficié les membres de ce corps se trouvant, à la date du détachement, aux mêmes grade et échelon qu'eux et reçoivent, dans les conditions prévues au présent article, une affectation, le cas échéant en surnombre.

Une commission, présidée par le vice-président du Conseil d'Etat, est chargée de veiller aux conditions de la réintégration dans la fonction publique des fonctionnaires ayant fait l'objet d'un détachement pour être nommés conseillers ou avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation. Cette commission comprend un conseiller d'Etat en service ordinaire désigné par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, un conseiller à la Cour de cassation désigné par l'ensemble des magistrats hors hiérarchie de cette juridiction, un conseiller maître à la Cour des comptes désigné par les magistrats composant la chambre du conseil, le directeur général de l'administration et de la fonction publique et, selon le cas, le directeur du personnel de l'administration dont relève le corps auquel appartient l'intéressé ou le chef de ce corps. En cas de partage égal des voix au sein de la commission, la voix du président est prépondérante.

Trois mois au plus tard avant la date prévue pour l'expiration du détachement, l'intéressé fait connaître à la commission visée à l'alinéa précédent le type de fonctions qu'il souhaiterait exercer ainsi que le lieu d'affectation qu'il

Lorsqu'une des sanctions prévues aux 4°, 5° et 6° ~~et 7°~~ de l'article 45 est prononcée à l'encontre d'un conseiller ou d'un avocat général à la Cour de cassation en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaire, elle produit le même effet vis-à-vis de son corps d'origine.

A l'expiration de leurs fonctions, les conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires sont réintégrés de plein droit dans leur corps d'origine au grade correspondant à l'avancement moyen dont ont bénéficié les membres de ce corps se trouvant, à la date du détachement, aux mêmes grade et échelon qu'eux et reçoivent, dans les conditions prévues au présent article, une affectation, le cas échéant en surnombre.

Une commission, présidée par le vice-président du Conseil d'Etat, est chargée de veiller aux conditions de la réintégration dans la fonction publique des fonctionnaires ayant fait l'objet d'un détachement pour être nommés conseillers ou avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation. Cette commission comprend un conseiller d'Etat en service ordinaire désigné par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, un conseiller à la Cour de cassation désigné par l'ensemble des magistrats hors hiérarchie de cette juridiction, un conseiller maître à la Cour des comptes désigné par les magistrats composant la chambre du conseil, le directeur général de l'administration et de la fonction publique et, selon le cas, le directeur du personnel de l'administration dont relève le corps auquel appartient l'intéressé ou le chef de ce corps. En cas de partage égal des voix au sein de la commission, la voix du président est prépondérante.

Trois mois au plus tard avant la date prévue pour l'expiration du détachement, l'intéressé fait connaître à la commission visée à l'alinéa précédent le type de fonctions qu'il souhaiterait exercer ainsi que le lieu d'affectation qu'il

désirerait recevoir. Dans les deux mois suivant sa demande de réintégration, la commission l'invite à choisir sur une liste de trois affectations l'emploi dans lequel il sera nommé. La commission arrête la liste des affectations mentionnées à l'alinéa précédent au vu des propositions que lui font, sur sa demande, les services compétents de l'administration appelée à accueillir, le cas échéant, l'intéressé à l'issue de son détachement. Si le fonctionnaire faisant l'objet d'un détachement n'accepte aucun des postes qui lui sont offerts, ou à défaut de propositions permettant à la commission d'établir la liste des affectations, celle-ci arrête l'emploi dans lequel il sera nommé à l'expiration de son détachement judiciaire. Durant deux ans à compter de la réintégration dans la fonction publique du fonctionnaire ayant fait l'objet d'un détachement, aucune modification de ses fonctions ou de son affectation ne peut intervenir sans l'avis conforme de la commission. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.	désirerait recevoir. Dans les deux mois suivant sa demande de réintégration, la commission l'invite à choisir sur une liste de trois affectations l'emploi dans lequel il sera nommé. La commission arrête la liste des affectations mentionnées à l'alinéa précédent au vu des propositions que lui font, sur sa demande, les services compétents de l'administration appelée à accueillir, le cas échéant, l'intéressé à l'issue de son détachement. Si le fonctionnaire faisant l'objet d'un détachement n'accepte aucun des postes qui lui sont offerts, ou à défaut de propositions permettant à la commission d'établir la liste des affectations, celle-ci arrête l'emploi dans lequel il sera nommé à l'expiration de son détachement judiciaire. Durant deux ans à compter de la réintégration dans la fonction publique du fonctionnaire ayant fait l'objet d'un détachement, aucune modification de ses fonctions ou de son affectation ne peut intervenir sans l'avis conforme de la commission. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.
Article 40-7 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 40-7 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Les conseillers et avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité d'agents titulaires de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière sont soumis au régime de législation sociale qui leur est propre. Les conseillers et avocats généraux ayant une autre qualité que celle mentionnée à l'alinéa précédent sont soumis au régime suivant : 1° En matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, leur sont	Les conseillers et avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité d'agents titulaires de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière sont soumis au régime de législation sociale qui leur est propre. Les conseillers et avocats généraux ayant une autre qualité que celle mentionnée à l'alinéa précédent sont soumis au régime suivant : 1° En matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, leur sont applicables, dans les mêmes conditions qu'aux

applicables, dans les mêmes conditions qu'aux agents non titulaires de l'Etat, les dispositions du livre IV du code de la sécurité sociale ; 2° La couverture des risques maladies, vieillesse, invalidité, décès et maternité est prise en charge par le régime de sécurité sociale dont ils bénéficient ou, faute pour eux de relever d'un régime particulier, par le régime général de sécurité sociale auquel ils sont alors affiliés ; 3° A défaut de relever d'un régime complémentaire de retraite particulier, ils bénéficient du régime prévu pour les agents non titulaires de l'Etat dans les conditions fixées pour ces derniers. Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, les obligations de l'employeur, y compris, le cas échéant, celles relatives au régime complémentaire de retraite, sont assumées par l'Etat. Un décret fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.	agents non titulaires de l'Etat, les dispositions du livre IV du code de la sécurité sociale ; 2° La couverture des risques maladies, vieillesse, invalidité, décès et maternité est prise en charge par le régime de sécurité sociale dont ils bénéficient ou, faute pour eux de relever d'un régime particulier, par le régime général de sécurité sociale auquel ils sont alors affiliés ; ~~3° A défaut de relever d'un régime complémentaire de retraite particulier, ils bénéficient du régime prévu pour les agents non titulaires de l'Etat dans les conditions fixées pour ces derniers.~~ Pour l'application des ~~trois~~ deux alinéas qui précèdent, les obligations de l'employeur, ~~y compris, le cas échéant, celles relatives au régime complémentaire de retraite,~~ sont assumées par l'Etat. Un décret fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.
Article 41-5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 41-5 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Le détachement judiciaire est d'une durée de cinq ans non renouvelable. Pendant cette période, il ne peut être mis fin au détachement judiciaire que sur demande de l'intéressé ou au cas où aurait été prononcée à son encontre l'une des sanctions prévues aux 6° et 7° de l'article 45 et au premier alinéa de l'article 41-6. S'il est mis fin au détachement, les dispositions de l'article 41-7 reçoivent, s'il y a lieu, application.	Le détachement judiciaire est d'une durée de cinq ans non renouvelable. Pendant cette période, il ne peut être mis fin au détachement judiciaire que sur demande de l'intéressé ou au cas où aurait été prononcée à son encontre l'une des sanctions prévues ~~aux 6° et 7°~~ au 6° de l'article 45 et au premier alinéa de l'article 41-6. S'il est mis fin au détachement, les dispositions de l'article 41-7 reçoivent, s'il y a lieu, application.
Article 41-6 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 41-6 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Le pouvoir disciplinaire à l'égard des personnes visées à l'article 41 faisant l'objet d'un détachement judiciaire est exercé par l'autorité investie de ce pouvoir dans les conditions prévues au chapitre VII. Cette autorité peut,	Le pouvoir disciplinaire à l'égard des personnes visées à l'article 41 faisant l'objet d'un détachement judiciaire est exercé par l'autorité investie de ce pouvoir dans les conditions prévues au chapitre VII. Cette autorité peut,

indépendamment des sanctions prévues à l'article 45, prononcer, à titre de sanction exclusive de toute autre sanction disciplinaire, la fin du détachement judiciaire de l'intéressé. Lorsque les sanctions prononcées à l'encontre de la personne visée à l'article 41 faisant l'objet d'un détachement judiciaire sont celles qui sont prévues aux 4°, 5°, 6° et 7° de l'article 45, elles produisent le même effet vis-à-vis du corps d'origine.	indépendamment des sanctions prévues à l'article 45, prononcer, à titre de sanction exclusive de toute autre sanction disciplinaire, la fin du détachement judiciaire de l'intéressé. Lorsque les sanctions prononcées à l'encontre de la personne visée à l'article 41 faisant l'objet d'un détachement judiciaire sont celles qui sont prévues aux 4°, 5° et 6° ~~6° et 7°~~ de l'article 45, elles produisent le même effet vis-à-vis du corps d'origine.
Article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 45 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont : 1° Le blâme avec inscription au dossier ; 2° Le déplacement d'office ; 3° Le retrait de certaines fonctions ; 3° bis L'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans ; 4° L'abaissement d'échelon ; 4° bis L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ; 5° La rétrogradation ; 6° 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 ; 7° La révocation.	Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont : 1° Le blâme avec inscription au dossier ; 2° Le déplacement d'office ; 3° Le retrait de certaines fonctions ; 3° bis L'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans ; 4° L'abaissement d'échelon ; 4° bis L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ; 5° La rétrogradation ; 6° ~~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~~ La révocation. ~~7° La révocation.~~
Article 46 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 46 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958

Si un magistrat est poursuivi en même temps pour plusieurs faits, il ne peut être prononcé contre lui que l'une des sanctions prévues à l'article précédent. Une faute disciplinaire ne peut donner lieu qu'à une seule de ces peines. Toutefois, les sanctions prévues aux 3°, 3° bis, 4°, 4° bis et 5° de l'article 45 peuvent être assorties du déplacement d'office. La mise à la retraite d'office emporte interdiction de se prévaloir de l'honorariat des fonctions prévu au premier alinéa de l'article 77.	Si un magistrat est poursuivi en même temps pour plusieurs faits, il ne peut être prononcé contre lui que l'une des sanctions prévues à l'article précédent. Une faute disciplinaire ne peut donner lieu qu'à une seule de ces peines. Toutefois, les sanctions prévues aux 3°, 3° bis, 4°, 4° bis et 5° de l'article 45 peuvent être assorties du déplacement d'office. ~~La mise à la retraite d'office emporte interdiction de se prévaloir de l'honorariat des fonctions prévu au premier alinéa de l'article 77.~~
Article 73 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 73 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
La cessation définitive des fonctions entraînant radiation des cadres et, sous réserve des dispositions de l'article 77 ci-après, perte de la qualité de magistrat, résulte : 1° De la démission d'office ou de la démission régulièrement acceptée ; 2° De la mise à la retraite ou de l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à pension ; 3° De la révocation ; 4° De la nomination directe dans l'une des administrations centrales de l'Etat, des services déconcentrés en dépendant ou des établissements publics de l'Etat conformément aux dispositions de l'article 76-2 ci-après.	La cessation définitive des fonctions entraînant radiation des cadres et, sous réserve des dispositions de l'article 77 ci-après, perte de la qualité de magistrat, résulte : 1° De la démission d'office ou de la démission régulièrement acceptée ; 2° De la mise à la retraite ou de l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à ~~pension~~ une retraite; 3° De la révocation ; 4° De la nomination directe dans l'une des administrations centrales de l'Etat, des services déconcentrés en dépendant ou des établissements publics de l'Etat conformément aux dispositions de l'article 76-2 ci-après.
Article 76-1-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 76-1-1 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
I. - Les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet de la Cour de cassation lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue par le premier alinéa de l'article 76 sont, sur leur demande, maintenus en activité en surnombre de l'effectif	I. - Les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet de la Cour de cassation lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue par le premier alinéa de l'article 76 sont, sur leur demande, maintenus en activité en surnombre de l'effectif

de la Cour jusqu'à l'âge de soixante-huit ans pour exercer, respectivement, les fonctions de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation. S'agissant des magistrats du siège, leur demande est transmise à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, qui se prononce en considération de leur aptitude et de l'intérêt du service. S'agissant des magistrats du parquet, leur demande est transmise à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, qui donne un avis en considération de leur aptitude et de l'intérêt du service. II. - Les magistrats du siège et du parquet des cours d'appel et des tribunaux judiciaires, les magistrats du cadre de l'administration centrale et les magistrats exerçant à l'inspection générale de la justice, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue au premier alinéa de l'article 76, sont, sur leur demande et sous réserve de l'appréciation par la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature de leur aptitude et de l'intérêt du service, maintenus en activité jusqu'à l'âge de soixante-huit ans pour exercer les fonctions de conseiller ou de juge ou les fonctions de substitut général ou de substitut. Les magistrats en position de détachement ne peuvent être maintenus en activité. Six mois au plus tard avant d'atteindre la limite d'âge prévue par le premier alinéa de l'article 76, les intéressés font connaître au garde des sceaux, ministre de la justice, l'affectation qu'ils désireraient recevoir dans trois juridictions au moins du premier ou du second degré pour les magistrats des cours d'appel et du premier degré pour les magistrats des tribunaux. Trois mois au plus tard avant que les intéressés atteignent cette limite d'âge, le garde des sceaux, ministre de la justice, peut les inviter à présenter, dans	de la Cour jusqu'à l'âge de soixante-huit ans pour exercer, respectivement, les fonctions de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation. S'agissant des magistrats du siège, leur demande est transmise à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, qui se prononce en considération de leur aptitude et de l'intérêt du service. S'agissant des magistrats du parquet, leur demande est transmise à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, qui donne un avis en considération de leur aptitude et de l'intérêt du service. II. - Les magistrats du siège et du parquet des cours d'appel et des tribunaux judiciaires, les magistrats du cadre de l'administration centrale et les magistrats exerçant à l'inspection générale de la justice, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue au premier alinéa de l'article 76, sont, sur leur demande et sous réserve de l'appréciation par la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature de leur aptitude et de l'intérêt du service, maintenus en activité jusqu'à l'âge de soixante-huit ans pour exercer les fonctions de conseiller ou de juge ou les fonctions de substitut général ou de substitut. Les magistrats en position de détachement ne peuvent être maintenus en activité. Six mois au plus tard avant d'atteindre la limite d'âge prévue par le premier alinéa de l'article 76, les intéressés font connaître au garde des sceaux, ministre de la justice, l'affectation qu'ils désireraient recevoir dans trois juridictions au moins du premier ou du second degré pour les magistrats des cours d'appel et du premier degré pour les magistrats des tribunaux. Trois mois au plus tard avant que les intéressés atteignent cette limite d'âge, le garde des sceaux, ministre de la justice, peut les inviter à présenter, dans

les mêmes conditions, trois demandes d'affectation supplémentaires. Sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, ces magistrats sont maintenus en activité en surnombre de l'effectif de la juridiction dans l'une des affectations qui ont fait l'objet de leurs demandes, dans les formes prévues pour les nominations de magistrats du siège ou du parquet. II bis. - Les magistrats du cadre de l'administration centrale et les magistrats exerçant à l'inspection générale de la justice, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue au premier alinéa de l'article 76, sont, sur leur demande, maintenus en activité dans leurs fonctions, en surnombre, sous réserve de leur aptitude et de l'intérêt du service. III. - Les magistrats maintenus en activité en application des I, II ou II bis conservent la rémunération afférente aux grade, classe et échelon qu'ils détenaient lorsqu'ils ont atteint la limite d'âge. Les articles L. 26 bis et L. 63 du code des pensions civiles et militaires de retraite leur sont applicables. IV. - Les magistrats continuent à présider les établissements publics dont les statuts leur confèrent de droit la présidence jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge prévue par l'article 76.	les mêmes conditions, trois demandes d'affectation supplémentaires. Sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, ces magistrats sont maintenus en activité en surnombre de l'effectif de la juridiction dans l'une des affectations qui ont fait l'objet de leurs demandes, dans les formes prévues pour les nominations de magistrats du siège ou du parquet. II bis. - Les magistrats du cadre de l'administration centrale et les magistrats exerçant à l'inspection générale de la justice, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue au premier alinéa de l'article 76, sont, sur leur demande, maintenus en activité dans leurs fonctions, en surnombre, sous réserve de leur aptitude et de l'intérêt du service. III. - Les magistrats maintenus en activité en application des I, II ou II bis conservent la rémunération afférente aux grade, classe et échelon qu'ils détenaient lorsqu'ils ont atteint la limite d'âge. ~~Les articles L. 26 bis et L. 63 du code des pensions civiles et militaires de retraite leur sont applicables.~~ IV. - Les magistrats continuent à présider les établissements publics dont les statuts leur confèrent de droit la présidence jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge prévue par l'article 76.

PROJET DE LOI

SOMMAIRE

TITRE I - LES PRINCIPES DU SYSTEME UNIVERSEL DE RETRAITE.....	259
Section 1 Principes généraux.....	259
Article 1 : Grands principes du système universel.....	259
Section 2 champ d'application.....	266
Article 2 : Dispositions communes.....	266
Article 3 : Salariés et assimilés.....	266
Article 4 : Indépendants et professions libérales.....	266
Article 5 : Agriculteurs.....	266
Article 6 : Fonctionnaires, magistrats, militaires.....	266
Article 7 : Salariés des régimes spéciaux.....	266
CHAPITRE II - Le droit à une retraite par points.....	293
Section 1 Paramètres de calcul des retraites.....	293
Article 8 : Un calcul identique pour tous.....	293
Article 9 : Valeurs d'acquisition et de service.....	313
Article 10 : Âge d'équilibre et mécanisme de décote/surcote.....	320
Article 11 : Indexation des retraites.....	334
Section 2 Relations avec les assurés.....	344
Article 12 : DAI et service aux assurés.....	344
CHAPITRE III - Un système fondé sur une équité contributive.....	352
Section 1 Dispositions applicables à l'ensemble des assurés.....	352
Article 13 : Dispositions communes.....	352
Section 2 Dispositions applicables aux salariés et assimilés.....	352
Article 14 : Dispositions applicables aux salariés et assimilés.....	352
Article 15 : Régime général des salariés - Transitions.....	379
Article 16 : Salariés et assimilés – dispositions spécifiques.....	386
Section 3 Dispositions applicables aux fonctionnaires et salariés des anciens régimes spéciaux.....	394
Article 17 : Cotisations des fonctionnaires.....	394
Article 18 : Transition pour les cotisations des fonctionnaires.....	401
Article 19 : Transitions applicables aux régimes spéciaux.....	404
Section 4 Dispositions applicables aux travailleurs non-salariés.....	415
Article 20 : Travailleurs non-salariés.....	415
Article 21 : Travailleurs non-salariés - transitions.....	415
Article 22 : Cotisations minimales.....	506
TITRE II - Equité et liberté dans le choix de départ à la retraite.....	520
CHAPITRE I - Des transitions facilitées entre l'activité et la retraite.....	520
Article 23 : Age minimum de départ à la retraite.....	520
Article 24 : Dispositions générales de transition entre l'activité et la retraite.....	529

Article 25 : Retraite progressive	533
Article 26 : Cumul emploi-retraite	546
Article 27 : Rachat, surcotation et AVV	563
CHAPITRE II - La prise en compte des situations spécifiques	581
Article 28 : Retraite anticipée pour carrière longue	581
Article 29 : Retraite anticipée des travailleurs handicapés	594
Article 30 : Inaptitude et invalidité	605
Article 31 : Séparation de l'invalidité et de la retraite dans la fonction publique	619
CHAPITRE III - La reconnaissance de la pénibilité et de la dangerosité de certains métiers	626
Section 1 Prise en compte des effets de l'exposition à des facteurs de risques professionnels	626
Article 32 : Incapacité permanente	626
Article 33 : Compte professionnel de prévention	633
Article 34 : Financement des dispositifs de pénibilité	646
Article 35 : Retraite des bénéficiaires de l'allocation amiante	649
Section 2 Maintien des départs anticipés pour les fonctions régaliennes	667
Article 36 : Métiers dangereux régaliens	667
Article 37 : Militaires	683
Section 3 Transitions en matière d'âge d'ouverture des droits	700
Article 38 : Transitions catégories actives de la fonction publique	700
Article 39 : Transitions par âge dans les régimes spéciaux	704
TITRE III - Un système de retraite à la solidarité renforcée	709
CHAPITRE I - Un système qui récompense mieux l'activité et protège contre les interruptions de carrière	709
Section 1 La garantie d'une retraite minimale	709
Article 40 : Retraite minimale	709
Article 41 : Revalorisation de la pension des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles dès 2022	736
Section 2 La prise en compte des interruptions de carrière	746
Article 42 : Périodes d'interruption d'activité	746
Article 43 : Soutien aux aidants	780
CHAPITRE II - Des droits familiaux modernisés	794
Article 44 : Des droits pour tous les parents dès le 1er enfant	794
Article 45 : Prise en compte des interruptions de carrière des parents d'enfants en bas âge	816
CHAPITRE III - des droits conjugaux harmonisés	829
Article 46 : Réversion	829
CHAPITRE IV - Un système plus solidaire envers les jeunes générations	849
Article 47 : Garantie de points	849
Article 48 : Dispositif de rachat assoupli	857

TITRE IV - UNE ORGANISATION ET UNE GOUVERNANCE UNIFIEES POUR RESPONSABILISER TOUS LES ACTEURS DE LA RETRAITE	864
<i>CHAPITRE I - Une organisation unifiée</i>	864
Section 1 Création de l'établissement public	864
Article 49 : Création de la Caisse nationale de retraite universelle	864
Article 50 : Création de l'établissement préfigurateur et dispositions transitoires	874
Section 2 Une gouvernance prenant en compte la diversité des acteurs de la retraite	892
Article 51 : Conseil de la protection sociale des professionnels libérales	892
Article 52 : Gouvernance des artistes-auteurs	896
Article 53 : Transformation du SRE	899
Article 54 : Des organismes sous délégation de gestion	904
<i>CHAPITRE II - une gouvernance responsabilisant les acteurs</i>	911
Article 55 : Pilotage pluriannuel et annuel	911
Article 56 : Comité d'expertise indépendant des retraites	928
Article 57 : Mesures permettant d'atteindre l'équilibre financier du système de retraite en 2027	937
<i>CHAPITRE III - Un financement simplifié et mutualisé</i>	945
Section 1 Une intégration financière complète	945
Article 58 : Consolidation globale des flux de financement et mission de trésorerie de l'ACOSS	945
Article 59 : Création du Fonds de solidarité vieillesse universel	957
Section 2 Des réserves garantissant la solidité financière du système	985
Article 60 : Création du Fonds de réserves universel	985
TITRE V - DISPOSITIONS FINALES	997
<i>CHAPITRE I - La conservation à 100% des droits constitués avant l'entrée en vigueur du système universel de retraite</i>	997
Article 61 : Transition et garantie des droits	997
Article 62 : Intégration de la retraite complémentaire	1003
Article 63 : Dispositions d'entrée en vigueur	1014
<i>CHAPITRE II - Dispositions diverses</i>	1020
Article 64 : Habilitations finales	1020
Article 65 : Epargne retraite	1024

TITRE I - LES PRINCIPES DU SYSTEME UNIVERSEL DE RETRAITE

CHAPITRE I - UN SYSTÈME UNIVERSEL COMMUN À TOUS LES ASSURÉS

Section 1 PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 1 : Grands principes du système universel

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

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

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

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

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

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

Le respect de ces objectifs est évalué chaque année par le Conseil d’Orientation des Retraites (COR) à travers des indicateurs de suivi, définis par voie réglementaire¹ et figurant dans son rapport annuel. Le comité de suivi des retraites, chargé de rendre un avis sur le rapport du COR, dispose à cette fin d’un pouvoir d’alerte et de recommandations s’il considère que le système de retraite s’éloigne de façon significative de ces objectifs.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Dans sa séance du 30 septembre 2009 sur le pilotage du système de retraite en France (« le pilotage du système de retraite en France : objectifs, leviers d’action et méthodes »), le COR s’est intéressé aux objectifs des systèmes de retraite dans différents pays². Il ressort de cette étude que la majorité des pays étudiés³ se sont fixé des objectifs explicites pour piloter leur système de retraite. Ces derniers portent notamment sur :

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

¹ Par l’article D. 114-4-0-5.

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

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

niveau de ce taux est fixé en Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne et au Japon. Ce peut être un objectif de stabilité par rapport à l'existant ou – dans la plupart des pays à l'exception des Pays-Bas – de diminution limitée¹. A l'inverse, pour certains pays, le taux de remplacement n'est pas un objectif (Italie) ; en Suède, le maintien du taux de remplacement est visé, mais avec une hausse de l'âge de liquidation et avec l'appui du système public complémentaire par capitalisation ;

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

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

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

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

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

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

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

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

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

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

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

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION EXCLUE

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

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

3.2 DISPOSITIF RETENU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

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

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

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

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

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

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

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

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

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

4.2.2. Impacts financiers

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

4.2.3. Impacts sur les entreprises

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

4.2.4. Impacts sur les assurés

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

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

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

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

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

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

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

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

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

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

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

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

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

Section 2 CHAMP D'APPLICATION

Article 2 : Dispositions communes

Article 3 : Salariés et assimilés

Article 4 : Indépendants et professions libérales

Article 5 : Agricoles

Article 6 : Fonctionnaires, magistrats, militaires

Article 7 : Salariés des régimes spéciaux

1. CADRE GÉNÉRAL

L'architecture du système de retraite français est héritée des ordonnances de 1945 et d'une longue histoire sociale. Il demeure très largement structuré sur une base socio-professionnelle et marqué par la cohabitation de plus 42 régimes¹. Chaque catégorie professionnelle est ainsi affiliée à un régime de retraite appliquant son propre corpus de règles d'acquisition et de valorisation des droits.

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

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

Les salariés du commerce, de l'industrie et des services sont affiliés au régime général, en application de l'article L. 200-1 CSS. Leur corpus de règles en matière de retraite est défini dans le titre V du livre III du code de la sécurité sociale (CSS). Ils sont gérés pour la retraite de base par la CNAV et pour la retraite complémentaire par l'AGIRC-ARRCO².

Les contractuels de droit public sont gérés pour la retraite de base par la CNAV et pour la retraite complémentaire par l'IRCANTEC³.

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

¹ Cf. tableau des régimes présenté ci-après.

² Art. L. 921-4 CSS.

³ Décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 modifié

s'agit d'un régime dit « aligné », dans la mesure où il applique les mêmes règles en matière d'acquisition et d'ouverture de droits que le régime général. Ces règles sont définies à l'article L. 742-3 CRPM, par renvoi aux dispositions du titre V du livre III du CSS. Les salariés agricoles sont gérés par la MSA pour leur retraite de base et par l'AGIRC-ARRCO pour leur retraite complémentaire.

Le deuxième ensemble correspond aux régimes des travailleurs indépendants, dont l'organisation demeure marquée par une grande diversité de régimes. Il rassemble environ 13 % des actifs.

Les artisans, industriels et commerçants, et certains membres des professions libérales¹ qui étaient autrefois affiliés au RSI sont affiliés pour leur retraite de base à la sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI) gérée par le régime général depuis le 1^{er} janvier 2018, en application de l'article L. 200-1 CSS. Leurs règles en matière de retraite, définies à l'article L. 634-2 CSS par renvoi au titre V du livre III, sont identiques à celles des salariés (sauf exceptions liées aux spécificités de l'activité indépendante listées dans le livre VI du CSS). Pour leur retraite complémentaire, ils sont affiliés au régime complémentaire unique des travailleurs indépendants de l'ex RSI, qui est issu de la fusion en 2013, des anciens régimes d'assurance vieillesse complémentaire d'une part des artisans et d'autre part des industriels et commerçants².

Les travailleurs non-salariés agricoles sont affiliés au régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles et sont gérés par la MSA pour leur retraite de base et leur retraite complémentaire, en application des articles L. 722-15 et L. 732-56 CRPM. Leurs règles en matière de retraite sont définies dans le livre VII du CRPM.

Les professions libérales, hormis les avocats, relèvent du régime de base de la CNAVPL, en application de l'article L. 640-1 CSS. La gestion du régime de base de ces assurés est confiée à dix sections professionnelles, qui gèrent également leur retraite complémentaire³. Leurs règles en matière de retraite sont définies dans le livre VI du CSS.

Enfin, les avocats sont affiliés à leur propre régime, en application de l'article L. 651-1 CSS. Ils sont gérés par la CNBF pour la retraite de base et la retraite complémentaire⁴. Leurs règles en matière de retraite sont également définies dans le livre VI du CSS.

Le troisième ensemble, qui représente environ 17 % des actifs, est constitué des régimes spéciaux. Ils couvrent les fonctionnaires, les salariés des entreprises publiques et les salariés de certaines entreprises privées ou établissements publics industriels et commerciaux ayant obtenu le maintien d'un régime spécifique après 1945 (marins, clercs et employés de notaires, Opéra national de Paris etc.).

Les fonctionnaires de l'État, les magistrats et les militaires relèvent du service des retraites de l'État (SRE) et les fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers relèvent de la Caisse nationale des retraites des agents de collectivités locales (CNRACL). Ils bénéficient par ailleurs d'un régime obligatoire additionnel, le RAFP, créé par la loi portant réforme des retraites de 2003.

¹ Il s'agit des membres des professions libérales non réglementées ou ayant choisi le statut de micro entrepreneur qui étaient avant le 1^{er} janvier 2019 affiliés à la CIPAV.

² Art. L. 635-1 CSS.

³ Art. L. 644-1 CSS.

⁴ Art. L. 654-1 CSS.

Les autres régimes spéciaux sont ceux des ouvriers de l'État, des agents statutaires des industries électriques et gazières, de la SNCF, de la RATP, de la Banque de France, du Port autonome de Strasbourg, des salariés de l'Opéra national de Paris, de la Comédie-Française, des clercs et employés de notaires, des marins et des travailleurs miniers (CANSSM).

Antérieurs à la création de la sécurité sociale, ces régimes ont été maintenus. Initialement prévus dans le décret du 8 juin 1946, ils sont aujourd'hui régis par les articles L. 711-1 et R. 711-1 CSS et suivants. Les règles applicables dans ces régimes en matière de retraite sont définies dans des corpus de textes qui leurs sont propres, de niveau législatif ou réglementaire¹. Ils sont dits « intégrés », dans la mesure où leurs assurés ne bénéficient pas d'un étage de base et d'un étage complémentaire, mais d'un régime « complet ».

Régimes obligatoires composant le système de retraite actuel

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	Retraite additionnelle
Salariés et assimilés			
Salariés de l'industrie, du commerce et des services	CNAV (régime général)	AGIRC-ARRCO	
Salariés agricoles	MSA (régime aligné)	AGIRC-ARRCO	
Enseignants du privé	CNAV	IRCANTEC	RETREP/RAEP
Agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques, élus locaux	CNAV	IRCANTEC	
Personnels navigants de l'aviation civile	CNAV	CRPN-PAC	
Artistes-auteurs d'œuvres originales	AGESSA-MDA/ CNAV	IRCEC (RAAP + RACD ou RACL)	
Membres des cultes	CAVIMAC	AGIRC-ARRCO	

¹ CPCMR pour les fonctionnaires, code des transports pour les marins, décret n° 46-1541 du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières, décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines, décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse, décret n° 68-382 du 5 avril 1968 portant statut de la caisse de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris, décret n° 68-960 du 11 octobre 1968 modifiant le statut de la caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française, décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités, Décret n° 2008-637 du 30 juin 2008 portant règlement des retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France et règlement annexé, règlement des pensions du personnel titulaire du port autonome de Strasbourg, décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	Retraite additionnelle
Salariés des régimes spéciaux de retraite	Banque de France		
	CNIEG (IEG)		
	CRPCF (Comédie-Française)		
	CRPCEN (clerks et employés de notaires)		
	ENIM (marins salariés et non-salariés)		
	CROPERA (Opéra de Paris)		
	CPRP SNCF		
	CRP RATP		
	Port autonome de Strasbourg		
	CANSSM (mines)	AGIRC-ARRCO	
Fonctionnaires et assimilés			
Fonctionnaires de l’Etat, magistrats et militaires	Service des retraites de l’Etat (SRE)		RAFP (ERAFP)
Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL		
Ouvriers de l’Etat	FSPOIE		
Ministres des cultes d’Alsace-Moselle	Régime autonome (ministère de l’intérieur)		
Députés	Régime autonome (AN)		
Fonctionnaires AN	Régime autonome (AN)		
Sénateurs	Régime autonome base (Sénat)	Régime autonome complémentaire (Sénat)	
Fonctionnaires Sénat	Régime autonome (Sénat)		
Membres du CESE	Régime autonome (CESE)		
Indépendants			

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	Retraite additionnelle
Exploitants agricoles	MSA base	RCO/MSA complémentaire	
Artisans, industriels et commerçants, professions libérales non réglementées	SSTI base (régime aligné)	RCI/SSTI complémentaire	
Débitants de tabac	SSTI base (régime aligné)	RCI/SSTI complémentaire	RAVGDT
Notaires	CNAVPL (RBL)	CRN	
Officiers ministériels		CAVOM	
Médecins		CARMF	PCV (ex ASV)
Chirurgiens-dentistes et sages-femmes		CARCDSF	PCV (ex ASV)
Pharmaciens		CAVP	PCV (ex ASV)
Auxiliaires médicaux		CARPIMKO	PCV (ex ASV)
Vétérinaires		CARPV	
Agents généraux d'assurance		CAVAMAC	
Experts comptables et comptables agréés		CAVEC	
Architectes et autres professions libérales		CIPAV	
Avocats salariés et non-salariés	CNBF base	CNBF complémentaire	

1.1 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des

dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.2 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

La grande diversité des systèmes de retraite en Europe et dans le monde rend complexes les comparaisons concernant les champs d'application qui structurent les régimes. Toutefois, la comparaison du système de retraite français avec celui de l'Allemagne peut s'avérer éclairante, dans la mesure où les deux pays partagent des principes fondateurs communs qui rapprochent leurs systèmes, tout en ayant des organisations très différentes.

En effet, dans les deux pays, les régimes de retraite publics sont d'inspiration bismarckienne. Il s'agit de systèmes de retraite obligatoires contributifs financés en répartition, principalement par des cotisations sociales assises sur les salaires, et organisés selon une logique sectorielle. Cependant, le système de retraite allemand est structuré de manière plus simple. L'assurance légale allemande, en points, est prédominante, alors qu'en France le régime général coexiste avec de nombreux régimes, de base et complémentaires, en annuités ou en points, obéissant à des règles différentes (cf. partie I.3 de la présente étude d'impact).

L'assurance vieillesse générale allemande (Deutsche Rentenversicherung - DR) est proche d'une situation de régime universel, dans la mesure où elle couvre près de 4 Allemands sur 5¹. Les fonctionnaires, nettement minoritaires au sein des employés de l'État, des Länder et des collectivités locales (1,8 million contre 2,6 millions d'agents contractuels), et une grande partie des professions libérales, disposent toutefois de leurs propres régimes. Cette situation contraste avec l'importance des régimes spéciaux en France, au nombre d'une quinzaine, auxquels s'ajoutent les régimes agricoles, des artisans et commerçants, et des professions libérales dont les avocats.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

L'instauration d'un système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les différentes catégories d'assurés couvertes par ce nouveau système.

Par ailleurs, l'élaboration de règles communes à tous les assurés nécessite également de redéfinir et de rassembler dans un corpus législatif unique, situé dans le livre I^{er} du CSS, l'ensemble des règles

¹ Jacques BICHOT, La retraite en Allemagne.

d'acquisition et de valorisation des droits de retraite, qui figuraient jusqu'à présent dans des corpus législatifs disparates.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Marqué par l'héritage d'une histoire sociale ancienne, notre système public de retraite demeure très largement structuré sur une base socio-professionnelle. Il est aujourd'hui composé de 42 régimes distincts, alors même qu'ils partagent presque tous les deux mêmes caractéristiques principales, à savoir leur caractère obligatoire et leur fonctionnement par répartition.

A la complexité institutionnelle, s'ajoutent des règles d'acquisition des droits et des formules de calcul de la pension qui sont très différentes d'un régime à l'autre. Cette situation est source d'insécurité et d'iniquités pour les assurés, qui sont confrontés pour leur retraite à plusieurs organismes appliquant des règles de calcul distinctes. De plus, elle rend le calcul de la retraite de plus en plus complexe à mesure que les parcours professionnels se diversifient et que le nombre de personnes relevant de plusieurs régimes s'accroît. Elle peut ainsi freiner les mobilités professionnelles, dans la mesure où les assurés ignorent si un changement de statut va conduire à accroître ou diminuer leurs droits. Le rapport du Conseil d'orientation des retraites sur les polypensionnés (2011)¹ et le rapport de la commission Moreau (2013)² ont déjà souligné la complexité des mécanismes en jeu et les paradoxes auxquels ils conduisent.

L'instauration du système universel de retraite doit permettre de remédier à ce constat, en créant un système commun à tous les actifs, quels que soient leurs statuts professionnels ou les formes de leur activité, y compris les assurés des régimes spéciaux et les membres des assemblées parlementaires.

Il doit permettre de garantir un système de retraite plus équitable, avec des règles construites sur des principes clairs et transparents, compréhensibles par tous les assurés. Pour ce faire, il sera fondé sur des règles communes d'acquisition et de valorisation des droits, qui devront permettre aux assurés de comprendre et anticiper leurs droits à l'occasion d'une mobilité professionnelle ou de leur départ en retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION EXCLUE

Une option alternative au dispositif retenu aurait pu consister à maintenir l'ensemble des régimes de base d'affiliation, tout en harmonisant les règles en matière de cotisations et de prestations. Cependant, cette mesure paraît peu compatible avec les objectifs de simplification et de lisibilité portés par la présente réforme systémique.

¹ Neuvième rapport, « Retraites : la situation des polypensionnés », septembre 2011.

² Rapport au Premier ministre « Nos retraites demain : équilibre financier et justice », juin 2013.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Les présents articles prévoient la mise en place d'un système refondé, commun à tous les assurés et fonctionnant sur la base de règles de calcul et de valorisation des droits unifiées.

En effet, l'option retenue consiste à instaurer un système universel de retraite qui couvre l'ensemble des personnes affiliées obligatoirement à la sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle. Il s'applique ainsi aux salariés du privé ou du public, aux fonctionnaires, aux travailleurs indépendants, aux professions libérales, aux agriculteurs, aux assurés des régimes spéciaux de retraite et à l'ensemble des élus de la République, dont les membres des assemblées parlementaires.

Ce système se substitue aux règles qui s'appliquent aux régimes de retraite actuellement existants, qu'il s'agisse des régimes de base ou des régimes complémentaires obligatoires. Des droits identiques, à carrières identiques, en résultent, ce qui se traduit en pratique par la fin des régimes spéciaux, y compris ceux des parlementaires. Ces assurés pourront toutefois conserver leurs règles propres pour la couverture des autres risques de sécurité sociale, notamment pour ce qui concerne la maladie, et l'invalidité.

En pratique, les salariés, l'ensemble des non-titulaires de la fonction publique¹, les travailleurs indépendants, les professionnels libéraux et les assurés des régimes spéciaux relèveront pour leur retraite du régime général et verront leurs prestations calculées et servies dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues dans leur corpus de règles propres. Le projet de loi organique intégrera par ailleurs les membres des assemblées parlementaires au régime général au titre de l'assurance-vieillesse.

Les fonctionnaires verront leurs prestations de retraite calculées et servies dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs missions. Les salariés et les personnes non salariées des professions agricoles relèveront des régimes agricoles et verront leurs prestations de retraite calculées et servies dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues dans le CRPM.

Des modalités particulières seront définies par ordonnance pour les navigants de l'aviation civile, tenant compte des conclusions de la mission d'inspection diligentée en vue de définir les adaptations nécessaires du système universel aux spécificités du secteur. Les marins relèveront également de leur propre régime dans le système universel et verront leurs cotisations et prestations de retraite adaptées dans des conditions prévues par voie d'ordonnance en raison de la spécificité des carrières, des assiettes de cotisation et des âges de départ des marins.

¹ Soit, outre les agents contractuels, les membres du gouvernement, les élus locaux et les membres du Conseil constitutionnel

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article 2 crée un titre IX au sein du livre Ier du CSS, destiné à accueillir l'ensemble des règles applicables dans le système universel de retraite. Il crée à cet emplacement un article L. 190-1 ayant vocation à définir le système universel.

Les articles 3 à 7 définissent le champ d'application du système universel. Ils assurent son application respectivement aux salariés et assimilés relevant du régime général, aux travailleurs indépendants dont les professionnels libéraux, aux salariés et exploitants agricoles, aux fonctionnaires et aux assurés des régimes spéciaux.

L'article 3 crée un article L. 358-1 CSS, qui prévoit que les prestations de retraite sont servies aux assurés du régime général dans les conditions prévues par le système universel au titre IX du livre Ier du CSS, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues au sein du livre III. En complément, il crée une section 4 et une article L. 382-32 pour affilier les agents contractuels de droit public au régime général pour l'ensemble des risques.

L'article 4 modifie l'article L. 200-1 CSS afin de préciser que les travailleurs indépendants (artisans, commerçants, avocats et autres professionnels libéraux) relèveront pour leur retraite du régime général et se verront ainsi appliquer les règles du système universel. En complément, il crée un article L. 611-2 CSS qui prévoit que les prestations de retraite sont servies aux travailleurs indépendants dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues au sein du livre VI CSS.

L'article 5 crée un article L. 732-64 au sein du CRPM afin de préciser que les prestations de retraite seront servies respectivement aux personnes non salariées et aux salariés des professions agricoles, dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues au sein du livre VII du CRPM.

L'article 6 crée un titre II dans le livre VII du CSS relatif aux règles en matière d'assurance vieillesse pour les fonctionnaires, magistrats et militaires. Il crée un article L. 721-3 qui prévoit que les prestations de retraite sont servies à ces agents publics dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues au sein du titre qui leur est consacré.

Cet article 6 entraîne une unification du contentieux en matière de droits à retraite, qui relèvera dans sa totalité du contentieux général de la sécurité sociale (article L. 142-1 du CSS) et donc des juridictions de l'ordre judiciaire (pôle social du tribunal judiciaire). Ainsi, l'ordre juridictionnel compétent sera modifié pour les assurés de la fonction publique, dont les contestations en matière de droit à pension relevaient jusqu'alors de la juridiction administrative.

Le tableau ci-dessous présente la part du contentieux administratif relatif aux pensions de retraite des fonctionnaires, par niveau de juridiction, de 2014 à 2019 :

Juridiction	Année	Total des contentieux	Contentieux relatifs aux pensions de retraite des agents d'Etat		Contentieux relatifs aux pensions de retraite des agents des collectivités	
Tribunaux administratifs	2014	197 623	976	0,49%	204	0,10%
	2015	192 740	1179	0,61%	144	0,07%
	2016	193 739	626	0,32%	158	0,08%
	2017	197 399	478	0,24%	151	0,08%
	2018	212 763	495	0,23%	149	0,07%
	2019 (du 01/01 au 30/11)	212 430	417	0,20%	131	0,06%
Cour administratives d'appel	2014	29 838	21	0,07%	6	0,02%
	2015	30 863	40	0,13%	7	0,02%
	2016	31 210	16	0,05%	1	0,00%
	2017	31 225	14	0,04%	8	0,03%
	2018	33 768	18	0,05%	6	0,02%
	2019 (du 01/01 au 30/11)	32 524	50	0,15%	9	0,03%
Conseil d'Etat	2014	12 073	153	1,27%	15	0,12%
	2015	8 711	114	1,31%	18	0,21%
	2016	9 549	93	0,97%	57	0,60%
	2017	10 118	125	1,24%	30	0,30%
	2018	9 576	132	1,38%	37	0,39%
	2019 (du 01/01 au 30/11)	9 419	122	1,30%	27	0,29%

Source : Conseil d'Etat

Enfin, l'article 7 crée un article L. 381-32 CSS qui met fin aux régimes spéciaux de retraite, en précisant que leurs assurés sont affiliés au régime général. De ce fait, la retraite de ces assurés sera calculée et servie dans les conditions prévues par le système universel. L'article 7 crée un nouvel article L. 5559-1 dans le code des transports pour préciser que les marins concernés par le système universel bénéficient, sauf disposition particulière prévues dans leur corpus de règles, de prestations de retraite servies dans les conditions prévues par le système universel.

L'ensemble de ces dispositions s'appliqueront aux assurés relevant du système universel de retraite.

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

L'organisation des régimes de sécurité sociale relève de la seule compétence de la France.

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

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

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

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

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3 IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Les présents articles engendrent une harmonisation de l'affiliation au titre de la retraite des assurés, qui n'emporte cependant pas de conséquence directe sur leurs cotisations et sur les prestations en matière de retraite, qui sont traitées dans d'autres articles du projet de loi.

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

La mise en place de ce système ne remet pas en cause l'affiliation des assurés à leurs régimes propres au titre des autres risques de protection sociale (maladie, invalidité, chômage, etc.)

4.4 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les présents articles modifient substantiellement l'affiliation des agents relevant des collectivités territoriales (fonctionnaires et agents non titulaires), ainsi que des élus locaux. Les fonctionnaires territoriaux, d'une part, et les agents non titulaires, d'autre part, conserveront des régimes d'affiliation distincts, mais ils seront tous couverts par le système universel. L'affiliation au titre de la retraite des assurés rémunérés par les collectivités territoriales sera largement simplifiée. Les articles considérés n'emportent cependant pas de conséquence directe sur les cotisations et sur les prestations en matière de retraite des assurés concernés, qui sont traitées dans d'autres articles du projet de loi.

4.5 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le système universel de retraite a vocation à remplacer les régimes obligatoires existants actuellement, y compris ceux des régimes spéciaux et des assemblées parlementaires.

Par ailleurs, si le système universel de retraite sera géré dans le cadre d'une organisation unifiée, la gestion de la retraite pourra, comme actuellement, continuer à faire intervenir des caisses spécifiques à certaines catégories professionnelles, selon des modalités détaillées dans l'article 54.

4.6 IMPACTS SUR LA SOCIÉTÉ

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

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 *Application dans le temps*

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

5.2.2 *Application dans l'espace*

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

5.2.3 *Textes d'application*

La liste des agents contractuels de droit public et agents non titulaires affiliés au régime général sera fixée par décret en application de l'article 3 du présent projet de loi.

Article L. 142-1 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 142-1 modifié du code de la sécurité sociale
Le contentieux de la sécurité sociale comprend les litiges relatifs : 1° A l'application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole ; 2° Au recouvrement des contributions, versements et cotisations mentionnés au 5° de l'article L. 213-1 ; 3° Au recouvrement des contributions, versements et cotisations mentionnés aux articles L. 1233-66, L. 1233-69, L. 3253-18, L. 5422-6, L. 5422-9, L. 5422-11, L. 5422-12 et L. 5424-20 du code du travail ; 4° A l'état ou au degré d'invalidité, en cas	Le contentieux de la sécurité sociale comprend les litiges relatifs : 1° A l'application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, notamment au titre du système universel de retraite pour les assurés mentionnés au titre II du livre VII ; 2° Au recouvrement des contributions, versements et cotisations mentionnés au 5° de l'article L. 213-1 ; 3° Au recouvrement des contributions, versements et cotisations mentionnés aux articles L. 1233-66, L. 1233-69, L. 3253-18, L. 5422-6, L. 5422-9, L. 5422-11, L. 5422-12 et L. 5424-20 du code du travail ;

d'accident ou de maladie non régie par le livre IV du présent code, et à l'état d'incapacité au travail ; 5° A l'état d'incapacité permanente de travail, notamment au taux de cette incapacité, en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ; 6° A l'état ou au degré d'invalidité, en cas d'accidents ou de maladies régies par les titres III, IV et VI du livre VII du code rural et de la pêche maritime, à l'état d'incapacité au travail ainsi que, en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles régies par les titres V et VI du même livre VII, à l'état d'incapacité permanente de travail, notamment au taux de cette incapacité ; 7° Aux décisions des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et des caisses de mutualité sociale agricole concernant, en matière d'accidents du travail agricoles et non agricoles, la fixation du taux de cotisation, l'octroi de ristournes, l'imposition de cotisations supplémentaires et, pour les accidents régis par le livre IV du présent code, la détermination de la contribution prévue à l'article L. 437-1 ; 8° Aux décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnées au premier alinéa de l'article L. 241-9 du code de l'action sociale et des familles ; 9° Aux décisions du président du conseil départemental mentionnées à l'article L. 241-3 du même code relatives aux mentions “ invalidité ” et “ priorité ”.	4° A l'état ou au degré d'invalidité, en cas d'accident ou de maladie non régie par le livre IV du présent code, et à l'état d'incapacité au travail ; 5° A l'état d'incapacité permanente de travail, notamment au taux de cette incapacité, en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ; 6° A l'état ou au degré d'invalidité, en cas d'accidents ou de maladies régies par les titres III, IV et VI du livre VII du code rural et de la pêche maritime, à l'état d'incapacité au travail ainsi que, en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles régies par les titres V et VI du même livre VII, à l'état d'incapacité permanente de travail, notamment au taux de cette incapacité ; 7° Aux décisions des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et des caisses de mutualité sociale agricole concernant, en matière d'accidents du travail agricoles et non agricoles, la fixation du taux de cotisation, l'octroi de ristournes, l'imposition de cotisations supplémentaires et, pour les accidents régis par le livre IV du présent code, la détermination de la contribution prévue à l'article L. 437-1 ; 8° Aux décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnées au premier alinéa de l'article L. 241-9 du code de l'action sociale et des familles ; 9° Aux décisions du président du conseil départemental mentionnées à l'article L. 241-3 du même code relatives aux mentions “ invalidité ” et “ priorité ”.
Article L. 200-1 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 200-1 modifié du code de la sécurité sociale
Le régime général de sécurité sociale couvre :	Le régime général de sécurité sociale couvre :

1° D'une part, pour le versement des prestations en espèces mentionnées à l'article L. 311-1, les personnes salariées ou assimilées mentionnées aux articles L. 311-2, L. 311-3, L. 311-6, L. 381-1, L. 382-1 et L. 382-31 et, d'autre part, pour le versement des prestations en espèces au titre des assurances maladie, maternité, paternité et vieillesse, les personnes non salariées mentionnées respectivement aux articles L. 611-1 et L. 631-1 ; 2° Au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, les personnes mentionnées aux articles L. 412-1, L. 412-2 et L. 412-9 ; 3° Au titre des prestations familiales, les personnes mentionnées à l'article L. 512-1 ; 4° Au titre de la protection universelle maladie, telle que définie à l'article L. 160-1, les personnes mentionnées au 1° du présent article et aux articles L. 381-20, L. 381-25 et L. 381-30 ainsi que les personnes inactives rattachées aux organismes du régime général en application de la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 160-17. La couverture des risques mentionnés aux 1° et 2° du présent article s'exerce par l'affiliation au régime général, à titre obligatoire, des personnes mentionnées aux mêmes 1° et 2°. Il peut être fait appel également au régime général pour couvrir un ou plusieurs risques ou charges pour des catégories d'assurés définies par la loi.	1° D'une part, pour le versement des prestations en espèces mentionnées à l'article L. 311-1, les personnes salariées ou assimilées mentionnées aux articles L. 311-2, L. 311-3, L. 311-6, L. 381-1, L. 382-1 et L. 382-31 et, d'autre part, pour le versement des prestations en espèces au titre des assurances maladie, maternité, paternité et vieillesse, les personnes non salariées mentionnées respectivement aux articles L. 611-1 et L. 631-1 ainsi que, pour les retraites, les assurés mentionnés à l'article L. 611-1 relevant du II de l'article L. 190-1 ; 2° Au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, les personnes mentionnées aux articles L. 412-1, L. 412-2 et L. 412-9 ; 3° Au titre des prestations familiales, les personnes mentionnées à l'article L. 512-1 ; 4° Au titre de la protection universelle maladie, telle que définie à l'article L. 160-1, les personnes mentionnées au 1° du présent article et aux articles L. 381-20, L. 381-25 et L. 381-30 ainsi que les personnes inactives rattachées aux organismes du régime général en application de la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 160-17. 5° Au titre de l'assurance vieillesse, les assurés relevant des articles L. 381-32 et LO 381-33. La couverture des risques mentionnés aux 1° et 2° du présent article s'exerce par l'affiliation au régime général, à titre obligatoire, des personnes mentionnées aux mêmes 1° et 2°. Il peut être fait appel également au régime général pour couvrir un ou plusieurs risques ou charges pour des catégories d'assurés définies par la loi.
Article L. 311-3 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 311-3 modifié du code de la sécurité sociale
Sont notamment compris parmi les personnes auxquelles s'impose l'obligation prévue à l'article L. 311-2, même s'ils ne sont pas occupés dans l'établissement de l'employeur ou du chef d'entreprise, même s'ils possèdent tout ou partie de l'outillage nécessaire à leur travail	Sont notamment compris parmi les personnes auxquelles s'impose l'obligation prévue à l'article L. 311-2, même s'ils ne sont pas occupés dans l'établissement de l'employeur ou du chef d'entreprise, même s'ils possèdent tout ou partie de l'outillage nécessaire à leur travail

et même s'ils sont rétribués en totalité ou en partie à l'aide de pourboires : 1° les travailleurs à domicile soumis aux dispositions des articles L. 721-1 et suivants du code du travail ; 2° les voyageurs et représentants de commerce soumis aux dispositions des articles L. 751-1 et suivants du code du travail ; 3° les employés d'hôtels, cafés et restaurants ; 4° sans préjudice des dispositions du 5°) du présent article réglant la situation des sous-agents d'assurances, les mandataires non assujettis à la contribution économique territoriale mentionnés au 4° de l'article R. 511-2 du code des assurances rémunérés à la commission, qui effectuent d'une façon habituelle et suivie des opérations de présentation d'assurances pour une ou plusieurs entreprises d'assurances telles que définies par l'article L. 310-1 du code des assurances et qui ont tiré de ces opérations plus de la moitié de leurs ressources de l'année précédente ; 5° les sous-agents d'assurances travaillant d'une façon habituelle et suivie pour un ou plusieurs agents généraux et à qui il est imposé, en plus de la prospection de la clientèle, des tâches sédentaires au siège de l'agence ; 6° les gérants non-salariés des coopératives et les gérants de dépôts de sociétés à succursales multiples ou d'autres établissements commerciaux ou industriels ; 7° (Abrogé) 8° les porteurs de bagages occupés dans les gares s'ils sont liés, à cet effet, par un contrat avec l'exploitation ou avec un concessionnaire ; 9° les ouvreuses de théâtres, cinémas, et autres établissements de spectacles, ainsi que les employés qui sont dans les mêmes établissements chargés de la tenue des vestiaires et qui vendent aux spectateurs des objets de nature diverse ; 10° les personnes assurant habituellement à leur domicile, moyennant rémunération, la garde et l'entretien d'enfants qui leur sont confiés par les	et même s'ils sont rétribués en totalité ou en partie à l'aide de pourboires : 1° les travailleurs à domicile soumis aux dispositions des articles L. 721-1 et suivants du code du travail ; 2° les voyageurs et représentants de commerce soumis aux dispositions des articles L. 751-1 et suivants du code du travail ; 3° les employés d'hôtels, cafés et restaurants ; 4° sans préjudice des dispositions du 5°) du présent article réglant la situation des sous-agents d'assurances, les mandataires non assujettis à la contribution économique territoriale mentionnés au 4° de l'article R. 511-2 du code des assurances rémunérés à la commission, qui effectuent d'une façon habituelle et suivie des opérations de présentation d'assurances pour une ou plusieurs entreprises d'assurances telles que définies par l'article L. 310-1 du code des assurances et qui ont tiré de ces opérations plus de la moitié de leurs ressources de l'année précédente ; 5° les sous-agents d'assurances travaillant d'une façon habituelle et suivie pour un ou plusieurs agents généraux et à qui il est imposé, en plus de la prospection de la clientèle, des tâches sédentaires au siège de l'agence ; 6° les gérants non-salariés des coopératives et les gérants de dépôts de sociétés à succursales multiples ou d'autres établissements commerciaux ou industriels ; 7° (Abrogé) 8° les porteurs de bagages occupés dans les gares s'ils sont liés, à cet effet, par un contrat avec l'exploitation ou avec un concessionnaire ; 9° les ouvreuses de théâtres, cinémas, et autres établissements de spectacles, ainsi que les employés qui sont dans les mêmes établissements chargés de la tenue des vestiaires et qui vendent aux spectateurs des objets de nature diverse ; 10° les personnes assurant habituellement à leur domicile, moyennant rémunération, la garde et l'entretien d'enfants qui leur sont confiés par les

parents, une administration ou une œuvre au contrôle desquels elles sont soumises ; 11° Les gérants de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée à condition que lesdits gérants ne possèdent pas ensemble plus de la moitié du capital social, étant entendu que les parts appartenant, en toute propriété ou en usufruit, au conjoint, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité et aux enfants mineurs non émancipés d'un gérant sont considérées comme possédées par ce dernier ; 12° Les présidents du conseil d'administration, les directeurs généraux et les directeurs généraux délégués des sociétés anonymes et des sociétés d'exercice libéral à forme anonyme et les directeurs généraux et les directeurs généraux délégués des institutions de prévoyance, des unions d'institutions de prévoyance et des sociétés de groupe assurantiel de protection sociale ; 13° les membres des sociétés coopératives de production ainsi que les gérants, les directeurs généraux, les présidents du conseil d'administration et les membres du directoire des mêmes coopératives lorsqu'ils perçoivent une rémunération au titre de leurs fonctions et qu'ils n'occupent pas d'emploi salarié dans la même société ; 14° les délégués à la sécurité des ouvriers des carrières exerçant leurs fonctions dans des entreprises ne relevant pas du régime spécial de la sécurité sociale dans les mines, les obligations de l'employeur étant, en ce qui les concerne, assumées par le ou les exploitants intéressés ; 15° les artistes du spectacle et les mannequins auxquels sont reconnues applicables les dispositions des articles L. 762-1 et suivants, L. 763-1 et L. 763-2 du code du travail. Les obligations de l'employeur sont assumées à l'égard des artistes du spectacle et des mannequins mentionnés à l'alinéa précédent, par les entreprises, établissements, services, associations, groupements ou personnes qui	parents, une administration ou une œuvre au contrôle desquels elles sont soumises ; 11° Les gérants de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée à condition que lesdits gérants ne possèdent pas ensemble plus de la moitié du capital social, étant entendu que les parts appartenant, en toute propriété ou en usufruit, au conjoint, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité et aux enfants mineurs non émancipés d'un gérant sont considérées comme possédées par ce dernier ; 12° Les présidents du conseil d'administration, les directeurs généraux et les directeurs généraux délégués des sociétés anonymes et des sociétés d'exercice libéral à forme anonyme et les directeurs généraux et les directeurs généraux délégués des institutions de prévoyance, des unions d'institutions de prévoyance et des sociétés de groupe assurantiel de protection sociale ; 13° les membres des sociétés coopératives de production ainsi que les gérants, les directeurs généraux, les présidents du conseil d'administration et les membres du directoire des mêmes coopératives lorsqu'ils perçoivent une rémunération au titre de leurs fonctions et qu'ils n'occupent pas d'emploi salarié dans la même société ; 14° les délégués à la sécurité des ouvriers des carrières exerçant leurs fonctions dans des entreprises ne relevant pas du régime spécial de la sécurité sociale dans les mines, les obligations de l'employeur étant, en ce qui les concerne, assumées par le ou les exploitants intéressés ; 15° les artistes du spectacle et les mannequins auxquels sont reconnues applicables les dispositions des articles L. 762-1 et suivants, L. 763-1 et L. 763-2 du code du travail. Les obligations de l'employeur sont assumées à l'égard des artistes du spectacle et des mannequins mentionnés à l'alinéa précédent, par les entreprises, établissements, services, associations, groupements ou personnes qui

font appel à eux, même de façon occasionnelle ; 16° les journalistes professionnels et assimilés, au sens des articles L. 761-1 et L. 761-2 du code du travail, dont les fournitures d'articles, d'informations, de reportages, de dessins ou de photographies à une agence de presse ou à une entreprise de presse quotidienne ou périodique, sont réglées à la pige, quelle que soit la nature du lien juridique qui les unit à cette agence ou entreprise ; 17° Les personnes agréées qui accueillent des personnes âgées ou handicapées adultes et qui ont passé avec celles-ci à cet effet un contrat conforme aux dispositions de l'article L. 442-1 du code de l'action sociale et des familles ; 18° Les vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse, visés aux paragraphes I et II de l'article 22 de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi, non immatriculés au registre du commerce ou au registre des métiers ; 19° Les avocats salariés, sauf pour les risques gérés par la Caisse nationale des barreaux français visée à l'article L. 723-1 à l'exception des risques invalidité-décès ; 20° Les vendeurs à domicile visés à l'article L. 135-1 du code de commerce, non immatriculés au registre du commerce ou au registre spécial des agents commerciaux. Lorsqu'ils procèdent par achat et revente de produits ou de services, ils sont tenus de communiquer le pourcentage de leur marge bénéficiaire à l'entreprise avec laquelle ils sont liés ; 21° Les personnes qui contribuent à l'exécution d'une mission de service public à caractère	font appel à eux, même de façon occasionnelle ; 16° les journalistes professionnels et assimilés, au sens des articles L. 761-1 et L. 761-2 du code du travail, dont les fournitures d'articles, d'informations, de reportages, de dessins ou de photographies à une agence de presse ou à une entreprise de presse quotidienne ou périodique, sont réglées à la pige, quelle que soit la nature du lien juridique qui les unit à cette agence ou entreprise ; 17° Les personnes agréées qui accueillent des personnes âgées ou handicapées adultes et qui ont passé avec celles-ci à cet effet un contrat conforme aux dispositions de l'article L. 442-1 du code de l'action sociale et des familles ; 18° Les vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse, visés aux paragraphes I et II de l'article 22 de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi, non immatriculés au registre du commerce ou au registre des métiers ; 19° ~~Les avocats salariés, sauf pour les risques gérés par la Caisse nationale des barreaux français visée à l'article L. 723-1 à l'exception des risques invalidité-décès~~ Les avocats salariés, sauf pour le risque invalidité-décès et à l'exception des avocats salariés ne relevant pas du II de l'article L. 190-1; 20° Les vendeurs à domicile visés à l'article L. 135-1 du code de commerce, non immatriculés au registre du commerce ou au registre spécial des agents commerciaux. Lorsqu'ils procèdent par achat et revente de produits ou de services, ils sont tenus de communiquer le pourcentage de leur marge bénéficiaire à l'entreprise avec laquelle ils sont liés ; 21° Les personnes qui contribuent à l'exécution d'une mission de service public à caractère administratif pour le compte d'une personne

administratif pour le compte d'une personne publique ou privée, lorsque cette activité revêt un caractère occasionnel, à l'exception des experts requis, commis ou désignés par les juridictions de l'ordre judiciaire ou par les personnes agissant sous leur contrôle afin d'accomplir une mission d'expertise indépendante et qui sont affiliés à un régime de travailleurs non-salariés. Un décret précise les sommes, les activités et les employeurs entrant dans le champ d'application du présent 21°. Il fixe les conditions dans lesquelles, lorsque la participation à la mission de service public constitue le prolongement d'une activité salariée, les sommes versées en rétribution de la participation à cette mission peuvent, en accord avec l'ensemble des parties, être versées à l'employeur habituel pour le compte duquel est exercée l'activité salariée, quand ce dernier maintient en tout ou partie la rémunération. Il fixe également les conditions dans lesquelles les deux premiers alinéas du présent 21° ne sont pas applicables, sur leur demande, aux travailleurs indépendants participant à la mission de service public. Dans ce cas, les sommes versées en rétribution de l'activité occasionnelle sont assujetties dans les mêmes conditions, selon les mêmes modalités et sous les mêmes garanties que le revenu d'activité non salarié, défini à l'article L. 131-6 du présent code, ou les revenus professionnels, définis à l'article L. 731-14 du code rural et de la pêche maritime, que ces personnes tirent de leur profession. 22° Les dirigeants des associations remplissant les conditions prévues au deuxième alinéa du d du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts ; 23° Les présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiées et des sociétés d'exercice libéral par actions simplifiées ; 24° Les administrateurs des groupements mutualistes qui perçoivent une indemnité de	publique ou privée, lorsque cette activité revêt un caractère occasionnel, à l'exception des experts requis, commis ou désignés par les juridictions de l'ordre judiciaire ou par les personnes agissant sous leur contrôle afin d'accomplir une mission d'expertise indépendante et qui sont affiliés à un régime de travailleurs non-salariés. Un décret précise les sommes, les activités et les employeurs entrant dans le champ d'application du présent 21°. Il fixe les conditions dans lesquelles, lorsque la participation à la mission de service public constitue le prolongement d'une activité salariée, les sommes versées en rétribution de la participation à cette mission peuvent, en accord avec l'ensemble des parties, être versées à l'employeur habituel pour le compte duquel est exercée l'activité salariée, quand ce dernier maintient en tout ou partie la rémunération. Il fixe également les conditions dans lesquelles les deux premiers alinéas du présent 21° ne sont pas applicables, sur leur demande, aux travailleurs indépendants participant à la mission de service public. Dans ce cas, les sommes versées en rétribution de l'activité occasionnelle sont assujetties dans les mêmes conditions, selon les mêmes modalités et sous les mêmes garanties que le revenu d'activité non salarié, défini à l'article L. 131-6 du présent code, ou les revenus professionnels, définis à l'article L. 731-14 du code rural et de la pêche maritime, que ces personnes tirent de leur profession. 22° Les dirigeants des associations remplissant les conditions prévues au deuxième alinéa du d du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts ; 23° Les présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiées et des sociétés d'exercice libéral par actions simplifiées ; 24° Les administrateurs des groupements mutualistes qui perçoivent une indemnité de fonction et qui ne relèvent pas, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale ;

fonction et qui ne relèvent pas, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale ; 25° Les personnes bénéficiaires d'un appui à la création ou à la reprise d'une activité économique dans les conditions définies par l'article L. 127-1 du code de commerce ; 26° Les personnes mentionnées au 2° de l'article L. 781-1 du code du travail ; 27° Les fonctionnaires et agents publics autorisés à faire des expertises ou à donner des consultations au titre du décret du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, dans le cadre d'activités de recherche et d'innovation, ainsi que ceux qui sont autorisés à apporter leur concours scientifique à une entreprise qui assure la valorisation de leurs travaux au titre de l'article L. 531-8 du code de la recherche. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables, sur leur demande, aux personnes inscrites auprès des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales en qualité de travailleurs indépendants lorsque l'existence d'un lien de subordination avec le donneur d'ouvrage ne peut être établi ; 28° Les personnes ayant souscrit un service civique dans les conditions prévues au chapitre II du titre Ier bis du livre Ier du code du service national ; 29° Les arbitres et juges, mentionnés à l'article L. 223-1 du code du sport, au titre de leur activité d'arbitre ou de juge ; 30° Les présidents des sociétés coopératives de banque, mentionnées aux articles L. 512-61 à L. 512-67 du code monétaire et financier ; 31° Les salariés au titre des sommes ou avantages mentionnés au premier alinéa de l'article L. 242-1-4 ; 32° Les entrepreneurs salariés et les entrepreneurs salariés associés mentionnés aux articles L. 7331-2 et L. 7331-3 du code du travail ; 33° Les gens de mer salariés définis au 4° de l'article L. 5511-1 du code des transports, à	25° Les personnes bénéficiaires d'un appui à la création ou à la reprise d'une activité économique dans les conditions définies par l'article L. 127-1 du code de commerce ; 26° Les personnes mentionnées au 2° de l'article L. 781-1 du code du travail ; 27° Les fonctionnaires et agents publics autorisés à faire des expertises ou à donner des consultations au titre du décret du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, dans le cadre d'activités de recherche et d'innovation, ainsi que ceux qui sont autorisés à apporter leur concours scientifique à une entreprise qui assure la valorisation de leurs travaux au titre de l'article L. 531-8 du code de la recherche. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables, sur leur demande, aux personnes inscrites auprès des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales en qualité de travailleurs indépendants lorsque l'existence d'un lien de subordination avec le donneur d'ouvrage ne peut être établi ; 28° Les personnes ayant souscrit un service civique dans les conditions prévues au chapitre II du titre Ier bis du livre Ier du code du service national ; 29° Les arbitres et juges, mentionnés à l'article L. 223-1 du code du sport, au titre de leur activité d'arbitre ou de juge ; 30° Les présidents des sociétés coopératives de banque, mentionnées aux articles L. 512-61 à L. 512-67 du code monétaire et financier ; 31° Les salariés au titre des sommes ou avantages mentionnés au premier alinéa de l'article L. 242-1-4 ; 32° Les entrepreneurs salariés et les entrepreneurs salariés associés mentionnés aux articles L. 7331-2 et L. 7331-3 du code du travail ; 33° Les gens de mer salariés définis au 4° de l'article L. 5511-1 du code des transports, à l'exclusion des marins définis au 3° du même

l'exclusion des marins définis au 3° du même article, qui remplissent les conditions prévues au 2° de l'article L. 5551-1 du même code ; 34° Les gens de mer salariés employés à bord d'un navire mentionné aux 1° à 3° de l'article L. 5561-1 du code des transports, sous réserve qu'ils ne soient soumis ni au régime spécial de sécurité sociale des marins ni au régime de protection sociale d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France ; 35° Les personnes mentionnées aux 8° et 9° de l'article L. 611-1 du présent code qui exercent l'option mentionnée à cet article dès lors que leurs recettes ne dépassent pas les seuils mentionnés aux a et b du 1° du I de l'article 293 B du code général des impôts. Les cotisations et contributions de sécurité sociale dues par ces personnes sont calculées sur une assiette constituée de leurs recettes diminuées d'un abattement de 60 %. Par dérogation, cet abattement est fixé à 87 % pour les personnes mentionnées au 8° de l'article L. 613-1 du présent code lorsqu'elles exercent une location de locaux d'habitation meublés de tourisme, définis conformément à l'article L. 324-1 du code du tourisme. 36° Les particuliers qui font appel pour leur usage personnel à d'autres particuliers pour effectuer de manière ponctuelle un service de conseil ou de formation en contrepartie d'une rémunération au sens de l'article L. 242-1 du présent code, pour des activités dont la durée et la nature sont définies au décret mentionné au 8° de l'article L. 133-5-6. Un décret fixe les modalités d'application du présent article.	article, qui remplissent les conditions prévues au 2° de l'article L. 5551-1 du même code ; 34° Les gens de mer salariés employés à bord d'un navire mentionné aux 1° à 3° de l'article L. 5561-1 du code des transports, sous réserve qu'ils ne soient soumis ni au régime spécial de sécurité sociale des marins ni au régime de protection sociale d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France ; 35° Les personnes mentionnées aux 8° et 9° de l'article L. 611-1 du présent code qui exercent l'option mentionnée à cet article dès lors que leurs recettes ne dépassent pas les seuils mentionnés aux a et b du 1° du I de l'article 293 B du code général des impôts. Les cotisations et contributions de sécurité sociale dues par ces personnes sont calculées sur une assiette constituée de leurs recettes diminuées d'un abattement de 60 %. Par dérogation, cet abattement est fixé à 87 % pour les personnes mentionnées au 8° de l'article L. 613-1 du présent code lorsqu'elles exercent une location de locaux d'habitation meublés de tourisme, définis conformément à l'article L. 324-1 du code du tourisme. 36° Les particuliers qui font appel pour leur usage personnel à d'autres particuliers pour effectuer de manière ponctuelle un service de conseil ou de formation en contrepartie d'une rémunération au sens de l'article L. 242-1 du présent code, pour des activités dont la durée et la nature sont définies au décret mentionné au 8° de l'article L. 133-5-6. Un décret fixe les modalités d'application du présent article.
Article L. 381-1 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 381-1 modifié du code de la sécurité sociale
La personne isolée et, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres n'exerçant pas d'activité professionnelle, bénéficiaire du complément familial, de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant ou de la prestation	La personne isolée et, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres n'exerçant pas d'activité professionnelle, bénéficiaire du complément familial, de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant ou de la prestation

partagée d'éducation de l'enfant, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale sous réserve que ses ressources ou celles du ménage soient inférieures à un plafond fixé par décret et que les enfants dont il assume la charge remplissent les conditions d'âge et de nombre qui sont fixées par le même décret. La personne isolée ou chacun des membres d'un couple exerçant une activité professionnelle à temps partiel, bénéficiaire de la prestation partagée d'éducation de l'enfant à taux partiel, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale sous réserve que ses ressources ou celles du ménage soient inférieures à un plafond fixé par décret et que les enfants dont il assume la charge remplissent les conditions d'âge et de nombre qui sont fixées par décret. La personne bénéficiaire de l'allocation journalière de présence parentale est affiliée à l'assurance vieillesse du régime général. Est également affiliée obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, la personne bénéficiaire du congé de proche aidant mentionné à l'article L. 3142-22 du code du travail. Cette affiliation est subordonnée à la production de justificatifs, définis par décret. Le travailleur non salarié mentionné à l'article L. 611-1 du présent code, à l'article L. 722-4 du code rural et de la pêche maritime ou au 2° de l'article L. 722-10 du même code, ainsi que le conjoint collaborateur mentionné à l'article L. 661-1 du présent code ou aux articles L. 321-5 et L. 732-34 du code rural et de la pêche maritime, qui interrompt son activité professionnelle pour s'occuper de son conjoint, de son concubin, de la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, d'un ascendant, d'un descendant, de l'enfant dont il	partagée d'éducation de l'enfant, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale sous réserve que ses ressources ou celles du ménage soient inférieures à un plafond fixé par décret et que les enfants dont il assume la charge remplissent les conditions d'âge et de nombre qui sont fixées par le même décret. La personne isolée ou chacun des membres d'un couple exerçant une activité professionnelle à temps partiel, bénéficiaire de la prestation partagée d'éducation de l'enfant à taux partiel, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale sous réserve que ses ressources ou celles du ménage soient inférieures à un plafond fixé par décret et que les enfants dont il assume la charge remplissent les conditions d'âge et de nombre qui sont fixées par décret. La personne bénéficiaire de l'allocation journalière de présence parentale est affiliée à l'assurance vieillesse du régime général. Est également affiliée obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, la personne bénéficiaire du congé de proche aidant mentionné à l'article L. 3142-22 du code du travail. Cette affiliation est subordonnée à la production de justificatifs, définis par décret. Le travailleur non salarié mentionné à l'article L. 611-1 du présent code, à l'article L. 722-4 du code rural et de la pêche maritime ou au 2° de l'article L. 722-10 du même code, ainsi que le conjoint collaborateur mentionné à l'article L. 661-1 du présent code ou aux articles L. 321-5 et L. 732-34 du code rural et de la pêche maritime, qui interrompt son activité professionnelle pour s'occuper de son conjoint, de son concubin, de la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, d'un ascendant, d'un descendant, de l'enfant dont il

assume la charge au sens de l'article L. 512-1 du présent code, d'un collatéral jusqu'au quatrième degré ou de l'ascendant, du descendant ou du collatéral jusqu'au quatrième degré de son conjoint, de son concubin ou de la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, présentant un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité, est affilié obligatoirement, pour une durée de trois mois, à l'assurance vieillesse du régime général. Cette affiliation peut être renouvelée, dans la limite d'une durée maximale d'une année. Elle n'est pas subordonnée à la radiation du travailleur non salarié du centre de formalités des entreprises dont il relève. Elle est subordonnée à la production de justificatifs, définis par décret. En outre, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale et qu'elle n'exerce aucune activité professionnelle ou seulement une activité à temps partiel la personne et, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres : 1°) ayant la charge d'un enfant handicapé qui n'est pas admis dans un internat, dont l'incapacité permanente est au moins égale à un taux fixé par décret et qui n'a pas atteint l'âge limite d'attribution de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ; 2°) ou assumant, au foyer familial, la charge d'une personne adulte handicapée dont la commission prévue à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles reconnaît que l'état nécessite une assistance ou une présence définies dans des conditions fixées par décret et dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal au taux ci-dessus rappelé, dès lors que ladite personne handicapée est son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des	assume la charge au sens de l'article L. 512-1 du présent code, d'un collatéral jusqu'au quatrième degré ou de l'ascendant, du descendant ou du collatéral jusqu'au quatrième degré de son conjoint, de son concubin ou de la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, présentant un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité, est affilié obligatoirement, pour une durée de trois mois, à l'assurance vieillesse du régime général. Cette affiliation peut être renouvelée, dans la limite d'une durée maximale d'une année. Elle n'est pas subordonnée à la radiation du travailleur non salarié du centre de formalités des entreprises dont il relève. Elle est subordonnée à la production de justificatifs, définis par décret. En outre, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale et qu'elle n'exerce aucune activité professionnelle ou seulement une activité à temps partiel la personne et, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres : 1°) ayant la charge d'un enfant handicapé qui n'est pas admis dans un internat, dont l'incapacité permanente est au moins égale à un taux fixé par décret et qui n'a pas atteint l'âge limite d'attribution de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ; 2°) ou assumant, au foyer familial, la charge d'une personne adulte handicapée dont la commission prévue à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles reconnaît que l'état nécessite une assistance ou une présence définies dans des conditions fixées par décret et dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal au taux ci-dessus rappelé, dès lors que ladite personne handicapée est son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des

membres du couple. Les différends auxquels peut donner lieu l'application du présent alinéa relèvent du contentieux technique de la sécurité sociale mentionné à l'article L. 142-2 du présent code. Le financement de l'assurance vieillesse des catégories de personnes mentionnées par le présent article est assuré par une cotisation à la charge exclusive des organismes débiteurs des prestations familiales et calculée sur des assiettes forfaitaires. Cependant, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie rembourse à la Caisse nationale des allocations familiales les cotisations acquittées par les organismes débiteurs des prestations familiales au titre des personnes mentionnées aux quatrième et cinquième alinéas. Aucune affiliation ne peut intervenir en application des dispositions ci-dessus lorsque, au titre du ou des enfants considérés et de la même période, la personne concernée bénéficie de la majoration de durée d'assurance prévue à l'article L. 351-5 du présent code ou de périodes d'assurance attribuées par des régimes spéciaux en application du 1° de l'article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou de dispositions réglementaires ayant le même objet. Les dispositions d'application du présent alinéa sont déterminées en tant que de besoin par décret.	membres du couple. Les différends auxquels peut donner lieu l'application du présent alinéa relèvent du contentieux technique de la sécurité sociale mentionné à l'article L. 142-2 du présent code. Le financement de l'assurance vieillesse des catégories de personnes mentionnées par le présent article est assuré par une cotisation à la charge exclusive des organismes débiteurs des prestations familiales et calculée sur des assiettes forfaitaires. Cependant, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie rembourse à la Caisse nationale des allocations familiales les cotisations acquittées par les organismes débiteurs des prestations familiales au titre des personnes mentionnées aux quatrième et cinquième alinéas. Aucune affiliation ne peut intervenir en application des dispositions ci-dessus lorsque, au titre du ou des enfants considérés et de la même période, la personne concernée bénéficie de la majoration de durée d'assurance prévue à l'article L. 351-5 du présent code ou de périodes d'assurance attribuées par des régimes spéciaux en application du 1° de l'article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou de dispositions réglementaires ayant le même objet. Les dispositions d'application du présent alinéa sont déterminées en tant que de besoin par décret. Le présent article n'est pas applicable aux assurés mentionnés au II de l'article L. 190-1.
Article L. 631-1 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 631-1 modifié du code de la sécurité sociale
Les dispositions du présent titre s'appliquent aux travailleurs indépendants mentionnés à l'article L. 611-1 qui ne relèvent pas des régimes mentionnés aux articles L. 640-1 et L. 723-1.	~~Les dispositions du présent titre s'appliquent aux travailleurs indépendants mentionnés à l'article L. 611-1 qui ne relèvent pas des régimes mentionnés aux articles L. 640-1 et L. 723-1.~~ Le régime d'assurance invalidité-décès institué par le présent titre s'applique aux

	travailleurs indépendants mentionnés à l'article L. 611-1 qui ne relèvent pas des régimes mentionnés aux articles L. 640-1 et L. 651-1. « Les chapitres III à V s'appliquent aux personnes mentionnées à l'article L. 611-1 qui ne relèvent ni du II de l'article L. 190-1, ni des régimes mentionnés aux articles L. 640-1 et L. 651-1.
Article L. 640-1 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 640-1 modifié du code de la sécurité sociale
Sont affiliées aux régimes d'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales les personnes exerçant l'une des professions suivantes : 1°) médecin, étudiant en médecine mentionné au 4° de l'article L. 646-1, chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien, auxiliaire médical, psychothérapeute, psychologue, ergothérapeute, ostéopathe, chiropracteur, diététicien ; 2°) notaire, huissier de justice, personne ayant la qualité de commissaire-priseur judiciaire ou habilité à diriger les ventes dans les conditions prévues à l'article L. 321-4 du code de commerce, syndic ou administrateur et liquidateur judiciaire, agréé, greffier, expert devant les tribunaux, expert automobile, personne bénéficiaire de l'agrément prévu par l'article L. 472-1 du code de l'action sociale et des familles, courtier en valeurs, arbitre devant le tribunal de commerce, expert-comptable, agent général d'assurances ; 3°) Architecte, architecte d'intérieur, économiste de la construction, géomètre, ingénieur-conseil, maître d'œuvre ; 4°) Artiste non mentionné à l'article L. 382-1, guide conférencier ; 5°) Vétérinaire ; 6°) Moniteur de ski titulaire d'un brevet d'Etat ou d'une autorisation d'exercer mettant en œuvre son activité dans le cadre d'une	Sont affiliées aux régimes ~~d'assurance vieillesse et invalidité-décès~~ d'invalidité-décès et, pour les personnes ne relevant pas du II de l'article L. 190-1, d'assurance vieillesse des professions libérales les personnes exerçant l'une des professions suivantes : 1°) médecin, étudiant en médecine mentionné au 4° de l'article L. 646-1, chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien, auxiliaire médical, psychothérapeute, psychologue, ergothérapeute, ostéopathe, chiropracteur, diététicien ; 2°) notaire, huissier de justice, personne ayant la qualité de commissaire-priseur judiciaire ou habilité à diriger les ventes dans les conditions prévues à l'article L. 321-4 du code de commerce, syndic ou administrateur et liquidateur judiciaire, agréé, greffier, expert devant les tribunaux, expert automobile, personne bénéficiaire de l'agrément prévu par l'article L. 472-1 du code de l'action sociale et des familles, courtier en valeurs, arbitre devant le tribunal de commerce, expert-comptable, agent général d'assurances ; 3°) Architecte, architecte d'intérieur, économiste de la construction, géomètre, ingénieur-conseil, maître d'œuvre ; 4°) Artiste non mentionné à l'article L. 382-1, guide conférencier ; 5°) Vétérinaire ; 6°) Moniteur de ski titulaire d'un brevet d'Etat ou d'une autorisation d'exercer mettant en œuvre son activité dans le cadre d'une

association ou d'un syndicat professionnel, quel que soit le public auquel il s'adresse ; 7°) Guide de haute montagne ; 8°) Accompagnateur de moyenne montagne.	association ou d'un syndicat professionnel, quel que soit le public auquel il s'adresse ; 7°) Guide de haute montagne ; 8°) Accompagnateur de moyenne montagne.
Article L. 651-1 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 651-1 modifié du code de la sécurité sociale
Sont affiliés de plein droit à la caisse nationale des barreaux français, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et tous les avocats et avocats stagiaires en activité dans les barreaux de la métropole et des collectivités mentionnées à l'article L. 751-1.	Sont affiliés de plein droit à la caisse nationale des barreaux français, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et tous les avocats et avocats stagiaires en activité dans les barreaux de la métropole et des collectivités mentionnées à l'article L. 751-1 et qui ne relèvent pas du II de l'article L. 190-1. Sont également affiliés au régime d'assurance invalidité-décès de la Caisse nationale des barreaux français les avocats relevant du II de l'article L. 190-1.
Article 8 actuel de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires	Article 8 modifié de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires
L'Etat est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires.	L'Etat est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires.
Les actions en responsabilité sont portées devant les juridictions compétentes pour en connaître.	Les actions en responsabilité sont portées devant les juridictions compétentes pour en connaître.
Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat visées à l'article 34 de la Constitution. La juridiction administrative est	Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat dont le statut ~~et le régime de retraite sont déterminés~~ est déterminé par le bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat visées à l'article 34 de la

également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics. Dans les instances ci-dessus visées, qui sont les seules susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire, l'Etat est représenté par le président de l'assemblée intéressée, qui peut déléguer cette compétence aux questeurs. La décision d'engager une procédure contentieuse est prise par le président de l'assemblée concernée, qui la représente dans ces instances. Le président peut déléguer cette compétence aux questeurs de l'assemblée qu'il préside. S'agissant du recouvrement des créances de toute nature, des modalités spécifiques peuvent être arrêtées par le bureau de chaque assemblée.	Constitution. La juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics. Dans les instances ci-dessus visées, qui sont les seules susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire, l'Etat est représenté par le président de l'assemblée intéressée, qui peut déléguer cette compétence aux questeurs. La décision d'engager une procédure contentieuse est prise par le président de l'assemblée concernée, qui la représente dans ces instances. Le président peut déléguer cette compétence aux questeurs de l'assemblée qu'il préside. S'agissant du recouvrement des créances de toute nature, des modalités spécifiques peuvent être arrêtées par le bureau de chaque assemblée.
Article L.742-3 actuel du code rural et de la pêche maritime	Article L.742-3 modifié du code rural et de la pêche maritime
Les caisses de mutualité sociale agricole servent aux salariés agricoles et à leurs ayants droit en cas de maladie, de maternité, d'invalidité, de vieillesse, de veuvage et de décès, les prestations prévues par le code de la sécurité sociale. A cet effet, sont applicables au régime des assurances sociales agricoles : 1° Le chapitre préliminaire du titre VI du livre Ier du code de la sécurité sociale, à l'exception de l'article L. 160-5, l'article L. 173-7 du code de la sécurité sociale, les dispositions suivantes du livre III du code de la sécurité sociale : articles L. 311-5, chapitres III, IV et V du titre Ier, titre II à l'exception de l'article L. 321-3 et du chapitre V, titres III et IV, titre V à l'exception du 7° de l'article L. 351-3 et du chapitre VII, titre VI, titre VII, article L. 383-1. Pour l'application de l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale, la référence : " l'article L. 411-1 " est remplacée par la référence : " au premier alinéa de l'article L. 751-6 du code rural et de la pêche maritime " ;	Les caisses de mutualité sociale agricole servent aux salariés agricoles et à leurs ayants droit en cas de maladie, de maternité, d'invalidité, de vieillesse, de veuvage et de décès, les prestations prévues par le code de la sécurité sociale. A cet effet, sont applicables au régime des assurances sociales agricoles : 1° Le chapitre préliminaire du titre VI du livre Ier du code de la sécurité sociale, à l'exception de l'article L. 160-5, l'article L. 173-7 du code de la sécurité sociale, les dispositions suivantes du livre III du code de la sécurité sociale : articles L. 311-5, chapitres III, IV et V du titre Ier, titre II à l'exception de l'article L. 321-3 et du chapitre V, titres III et IV, titre V à l'exception du 7° de l'article L. 351-3 et du chapitre VII, titre VI, titre VII, article L. 383-1. Pour l'application de l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale, la référence : " l'article L. 411-1 " est remplacée par la référence : " au premier alinéa de l'article L. 751-6 du code rural et de la pêche maritime " ;

2° Le titre VIII du livre IV du code de la sécurité sociale à l'exclusion des articles L. 482-1 à L. 482-4. Pour l'application de ces dispositions, la référence au régime général est remplacée par la référence au régime des assurances sociales agricoles et les caisses de mutualité sociale agricole sont substituées aux caisses primaires d'assurance maladie, aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et à la caisse régionale d'assurance vieillesse de Strasbourg. Le régime d'assurance vieillesse des marins sert aux marins des pensions d'ancienneté, proportionnelles ou spéciales.	2° Le titre VIII du livre IV du code de la sécurité sociale à l'exclusion des articles L. 482-1 à L. 482-4. Pour l'application de ces dispositions, la référence au régime général est remplacée par la référence au régime des assurances sociales agricoles et les caisses de mutualité sociale agricole sont substituées aux caisses primaires d'assurance maladie, aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et à la caisse régionale d'assurance vieillesse de Strasbourg. 3° Le titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale pour les assurés mentionnés au II de l'article L. 190-1 du même code.

CHAPITRE II - LE DROIT À UNE RETRAITE PAR POINTS

Section 1 PARAMÈTRES DE CALCUL DES RETRAITES

Article 8 : Un calcul identique pour tous

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système actuel, les modalités d'acquisition des droits et de calcul de la retraite dépendent du régime de retraite auquel est affilié l'assuré selon la nature de l'activité professionnelle exercée. Pour la majeure partie des assurés, deux étages de couverture retraite publique, obligatoire, et fonctionnant par répartition se superposent. Ainsi, les retraités du secteur privé perçoivent une retraite de base et une retraite complémentaire (salariés du secteur privé, indépendants, professions libérales, agriculteurs, avocats etc.). Pour leur part, les retraités des secteurs public et parapublic perçoivent une seule retraite à titre principal : leurs régimes dont le niveau de couverture est plus large que celui des régimes de base du secteur privé sont dits « intégrés » (fonctionnaires, salariés des régimes spéciaux). Toutefois, l'ensemble des fonctionnaires et des militaires sont désormais également affiliés à un étage « additionnel » de retraite, dont le financement est entièrement provisionné, la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Les régimes de retraite mettent en œuvre, selon le cas, deux techniques de calcul de la retraite : par annuités ou par points. Une très large majorité des régimes de base calcule les retraites sur la base des annuités tandis que l'ensemble des régimes complémentaires, sauf la caisse des personnels navigants de l'aviation civile (CRPNPAC), mettent en œuvre un calcul fondé sur les points.

Quel que soit le régime de retraite ou la technique utilisée, le calcul des droits est fondé sur un principe de contributivité qui implique que tout retraité a droit à une retraite en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité. Le système assure toutefois également une part importante de solidarité en accordant des droits à retraite sans versement de cotisations par le bénéficiaire pour compenser les périodes de privation involontaire d'activité (chômage, maladie, etc.), ainsi qu'au titre des droits familiaux et du minimum de pension.

1.1.1. L'acquisition des droits et le calcul de la retraite dans les régimes par annuités

La plupart des régimes de base calculent les retraites selon la méthode des annuités. Dans ces régimes, le montant de la retraite dépend des revenus d'activité soumis à cotisation et de la durée de la carrière de l'assuré. Si les modalités de calcul de la retraite sont spécifiques à chacun des régimes utilisant cette technique de droits, quelques grands principes peuvent être dégagés.

L'acquisition de la durée d'assurance

Dans les régimes par annuité, la durée d'assurance s'exprime en trimestres et reflète la durée d'activité de l'assuré.

Dans le régime général et les régimes alignés, le nombre de trimestres validés par un assuré au titre d'une année civile n'est pas établi en fonction de la durée de travail accomplie, mais à raison du montant de la rémunération annuelle soumise à cotisation. Actuellement, 150 heures de travail rémunérées au SMIC brut permettent de valider un trimestre d'assurance. Ainsi, tout assuré dont l'activité annuelle est rémunérée au moins l'équivalent de 600 heures de SMIC validera le nombre maximum de trimestres possible au titre de cette année, soit 4.

Dans certaines situations la validation de droits peut s'effectuer sur la base d'une assiette forfaitaire, par exemple pour certains travailleurs indépendants de la SSI gérée par le régime général, pour les exploitants agricoles¹ leurs conjoints, ainsi que pour les marins et les assurés de la CAVIMAC (régime des cultes). Dans le cas des exploitants agricoles, l'assiette minimale, applicable dès lors que l'exploitant est en activité au 1^{er} janvier, permet de valider l'ensemble des trimestres au titre de cette année. Dans les régimes de la fonction publique et dans la plupart des régimes spéciaux, la durée d'assurance s'apprécie à partir de la durée d'activité appréciée de façon calendaire (i.e. de date à date). Le trimestre est validé à partir de 45 jours travaillés.

Aux trimestres acquis au titre de l'activité, peuvent s'ajouter, selon les règles du régime d'affiliation, des trimestres d'assurance attribués:

- Au titre de la solidarité : périodes assimilées permettant de compenser certains aléas de vie ou de carrière (maladie, maternité, invalidité, périodes de chômage indemnisé ou non indemnisé, etc.), majorations de durée d'assurance (enfants, prise en charge d'une personne handicapée, compte professionnel de prévention, etc.) ;
- Ou en contrepartie du versement volontaire de cotisations (rachats) : années d'études, années d'activité incomplètes, stage en entreprise au cours des années d'études supérieures, etc.

Le calcul de la retraite

Le montant de la retraite dépend de trois paramètres : le revenu de référence, le taux de liquidation et la durée de la carrière dans le régime, ces deux derniers éléments tenant compte tous deux de la durée d'activité.

Le revenu de référence

Le revenu de référence ne résulte pas directement du montant des cotisations versées mais du niveau de revenu sur une période donnée.

Dans le secteur privé, le revenu utilisé pour le calcul de la retraite correspond au revenu soumis à cotisations sociales vieillesse dans la limite du plafond annuel de sécurité sociale, et dès lors qu'il permet la validation d'au moins un trimestre d'assurance (soit l'équivalent de 150 fois le montant du SMIC horaire brut).

¹ Les indépendants ont la possibilité de cotiser sur une assiette minimale permettant de valider 3 trimestres

La retraite est calculée sur la base de la moyenne des revenus revalorisés (depuis 2016, la revalorisation est fonction de l'évolution de la valeur moyenne des indices des prix mensuels hors tabac calculée sur les 12 derniers mois) des 25 meilleures années¹.

Dans la fonction publique et dans la plupart des autres régimes spéciaux, il est tenu compte du dernier traitement indiciaire brut soumis à cotisation afférent à l'emploi ou à l'indice détenu au cours des 6 derniers mois d'activité, ainsi que des bonifications indiciaires et de la nouvelle bonification indiciaire (hors primes, sauf exceptions).

Le taux de liquidation

Au régime général et dans les régimes alignés, le taux de liquidation de la retraite de base est compris entre 37,5 % et 50 % (taux plein).

La retraite est liquidée au taux plein, lorsque l'assuré :

- justifie à compter de l'âge légal de la durée d'assurance exigée pour sa génération² (quel que soit le régime dans lequel celle-ci a été accomplie) ;
- ou a atteint l'âge d'attribution du taux plein (âge légal augmenté de 5 années)³ ;
- ou bénéficie d'un dispositif dérogatoire prévoyant l'attribution du taux plein même s'il ne remplit aucune des deux premières conditions (inaptitude, ex-invalides, travailleurs handicapés, etc.).

Dans la fonction publique, le taux de liquidation est de 75 % (régime intégré couvrant la retraite de base et complémentaire). Il est appliqué quelle que soit la durée d'assurance acquise, l'atteinte du taux plein est en effet constatée après calcul de la pension, les mécanismes de décote et de surcote s'appliquant sur la pension et non sur le taux de liquidation.

¹ La période de référence a été portée progressivement de 10 à 25 années par la loi du 22 juillet 1993.

² Cf. tableau ci-dessous

³ Dans les régimes alignés, 67 ans à compter de la génération 1955, cf. tableau ci-dessous.

Tableau 1 : durée d'assurance tous régimes requise pour le taux plein, par génération (Drees, les retraités et la retraite, édition 2019)

Génération	Salariés du privé et indépendants	Catégories sédentaires de la fonction publique	En trimestres
			Catégories actives de la fonction publique
1943	160	150	150
1944	160	152	150
1945	160	154	150
1946	160	156	150
1947	160	158	150
1948	160	160	150
1949	161	161	152
1950	162	162	154
1951	163	163	156
1952	164	164	158
1953	165	165	160
1954	165	165	161
1955	166	166	162
1956	166	166	163
1957	166	166	165
1958	167	167	165
1959-1960	167	167	166
1961	168	168	166
1962-1963	168	168	167
1964-1965	169	169	167
1966	169	169	168
1967-1968	170	170	168
1969	170	170	169
1970-1971	171	171	169
1972	171	171	170
1973-1974	172	172	170
1975-1977	172	172	171
1978 et suivantes	172	172	172

Note > Pour les catégories actives de la fonction publique, la durée dépend également du mois de naissance pour certaines générations. Par souci de simplification, la durée présentée est celle correspondant au plus grand nombre de mois concernés dans l'année.

Source > Législation.

Tableau 2 : âge d’annulation de la décote, par génération (Drees, les retraités et la retraite, édition 2019)

Date de naissance	Salariés du privé et indépendants	Catégories sédentaires de la fonction publique	Catégories actives de la fonction publique
1945	65 ans	sans objet	sans objet
1946	65 ans	61 ans	sans objet
1947	65 ans	61 ans et 6 mois	sans objet
1948	65 ans	62 ans	sans objet
1949	65 ans	62 ans et 3 mois	sans objet
1950	65 ans	62 ans et 6 mois	sans objet
Du 01/01/1951 au 30/06/1951	65 ans	62 ans et 9 mois	56 ans
Du 01/07/1951 au 31/08/1951	65 ans et 4 mois	63 ans et 1 mois	56 ans
Du 01/09/1951 au 31/12/1951	65 ans et 4 mois	63 ans et 4 mois	56 ans
Du 01/01/1952 au 31/03/1952	65 ans et 9 mois	63 ans et 9 mois	56 ans et 6 mois
Du 01/04/1952 au 31/12/1952	65 ans et 9 mois	64 ans	56 ans et 6 mois
Du 01/01/1953 au 31/10/1953	66 ans et 2 mois	64 ans et 8 mois	57 ans
Du 01/11/1953 au 31/12/1953	66 ans et 2 mois	64 ans et 11 mois	57 ans
Du 01/01/1954 au 31/05/1954	66 ans et 7 mois	65 ans et 4 mois	57 ans et 3 mois
Du 01/06/1954 au 31/12/1954	66 ans et 7 mois	65 ans et 7 mois	57 ans et 3 mois
1955	67 ans	66 ans et 3 mois	57 ans et 6 mois
Du 01/01/1956 au 30/06/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	57 ans et 9 mois
Du 01/07/1956 au 31/08/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	58 ans et 1 mois
Du 01/09/1956 au 31/12/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	58 ans et 4 mois
Du 01/01/1957 au 31/03/1957	67 ans	66 ans et 9 mois	58 ans et 9 mois
Du 01/04/1957 au 31/12/1957	67 ans	66 ans et 9 mois	59 ans
Du 01/01/1958 au 31/10/1958	67 ans	67 ans	59 ans et 8 mois
Du 01/11/1958 au 31/12/1958	67 ans	67 ans	59 ans et 11 mois
Du 01/01/1959 au 31/05/1959	67 ans	67 ans	60 ans et 4 mois
Du 01/06/1959 au 31/12/1959	67 ans	67 ans	60 ans et 7 mois
1960	67 ans	67 ans	61 ans et 3 mois
1961	67 ans	67 ans	61 ans et 6 mois
1962	67 ans	67 ans	61 ans et 9 mois
1963	67 ans	67 ans	62 ans

Source > Législation.

Une décote ou une surcote permettent de minorer ou de majorer la retraite compte tenu d’un écart (à la baisse ou à la hausse) à la durée d’assurance tous régimes requise. La décote s’applique lorsque l’assuré ne remplit pas les conditions du taux plein¹. La surcote concerne les trimestres d’assurance accomplis après l’âge légal lorsque l’assuré réunit la durée d’assurance requise pour sa génération².

La durée de carrière dans le régime liquidateur (coefficient de proratisation)

Lorsque l’assuré ne remplit pas, dans le régime liquidateur, la durée d’assurance requise pour l’attribution du taux plein aux assurés de sa génération, sa retraite est réduite au prorata d’un

¹ Une minoration de 1,25 % du taux de liquidation est appliquée au nombre de trimestres manquant pour atteindre le taux plein (par l’âge ou la durée, le plus avantageux pour l’assuré étant retenu). La décote est plafonnée à 20 trimestres manquants, soit un taux de liquidation minimum de 37,5 %.

² Surcote de 1,25 % par trimestre accomplis après l’âge légal lorsque l’assuré réunit la durée d’assurance requise pour sa génération. La surcote n’est pas plafonnée.

coefficient correspondant au rapport entre la durée d'assurance dans le régime et la durée d'assurance requise pour sa génération. Ce coefficient est plafonné à 1 dans chaque régime.

1.1.2. L'acquisition des droits et le calcul de la retraite dans les régimes par points

Dans le régime de base des professions libérales, pour partie au régime de base des non-salariés agricoles, dans tous les régimes complémentaires et au régime additionnel de la fonction publique, la retraite se calcule en points.

Dans ces régimes, le montant de la retraite dépend du nombre de points acquis et de la valeur de service. Si les modalités de calcul de la retraite sont spécifiques à chacun des régimes utilisant cette technique de droits, les grands principes sont décrits ci-après.

1.1.3. L'acquisition des points

Le nombre de points acquis annuellement dépend à la fois du montant des cotisations versées par l'employeur et l'assuré tout au long de la carrière et de la valeur d'achat applicable annuellement.

La valeur d'achat du point est fixée annuellement. Elle peut être commune à l'ensemble des assurés ou varier selon certains critères objectifs comme l'âge, la catégorie socio-professionnelle, ou varier avec la prise en compte de certaines particularités comme la pénibilité par exemple. Dans les régimes français, une valeur d'achat unique est retenue.

L'indexation de la valeur d'achat peut être fixée au regard de l'évolution des prix (la valeur d'achat du point à l'IRCANTEC évolue comme sa valeur de service qui est indexée sur le prix à la consommation hors tabac) ou des salaires (comme le prévoit depuis 2019 l'AGIRC-ARRCO : taux d'évolution du salaire moyen brut des ressortissants du régime, éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité).

Le nombre de points acquis pour un taux de cotisation inchangé peut être modulé par l'application d'un taux d'appel. Lorsque le taux d'appel est supérieur à 100%, l'ensemble des cotisations ne sont pas créatrices de droits. Par exemple, le taux d'appel appliqué en 2019 par le régime AGIRC-ARRCO est de 127%.

Aux points acquis au titre des cotisations, s'ajoutent sous certaines conditions, des points attribués pour des périodes d'inactivité involontaire (maladie, chômage, etc.).

1.1.4. Le calcul de la retraite

Le montant de la retraite est calculé en multipliant le nombre total de points acquis sur l'ensemble de la carrière par la valeur de service du point applicable à la date de liquidation.

La valeur de service du point est fixée annuellement. Elle peut être indexée sur la base de l'indice des prix à la consommation (IRCANTEC) ou du salaire annuel moyen par tête (AGIRC-ARRCO à partir de 2019, éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité).

Par ailleurs, le montant calculé de la retraite peut faire l'objet d'ajustements ayant un effet permanent ou temporaire sur la retraite. Pour les régimes ayant mis en place un âge pivot, le départ après ou avant cet âge donne lieu à l'application de coefficients de liquidation (décote en cas d'anticipation ou surcote en cas d'ajournement de la liquidation).

Des coefficients temporaires dits de solidarité peuvent être mis en place, comme l'a prévu l'accord national interprofessionnel (ANI) AGIRC-ARRCO du 17 novembre 2017 pour les retraites des générations à compter de 1957, liquidées à compter de 2019 qui peuvent être minorées ou majorées pendant une période limitée (1 à 3 ans selon le cas). Néanmoins, l'AGIRC-ARRCO prévoit que le coefficient de minoration est annulé si l'assuré remplit par ailleurs les conditions d'une retraite de base au taux plein (retraite anticipée ou dérogations à l'âge du taux plein notamment).

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Dans son rapport de 2010 intitulé « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? », sur la base des travaux de l'OCDE, le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) a dressé un panorama international des modes d'acquisition et de valorisation des droits dans les régimes de retraite obligatoires étrangers.

Parmi les pays étudiés, seulement six – Argentine, Australie, Chili, Danemark, Mexique et Pays-Bas – ne disposent pas d'un régime public en répartition, mais uniquement de régimes privés en capitalisation. Dans les autres pays (hormis l'Irlande qui ne prévoit qu'un dispositif de pension forfaitaire), il existe des régimes publics en répartition, complétés par des régimes privés en capitalisation pour cinq d'entre eux – Suède, Pologne, Portugal, Slovaquie et Norvège.

Ces régimes assurantiels par répartition sont très majoritairement en annuités. Seuls quatre pays ont des régimes en points – Allemagne (depuis 1992), France (régimes complémentaires), Norvège et Slovaquie – et trois seulement ont mis en place des régimes en comptes notionnels – l'Italie depuis

1995, la Suède depuis 1998 et enfin la Pologne depuis 1999 (la Lettonie et le Kirghizstan, notamment, pays non-membres de l'OCDE, disposent aussi d'un régime en comptes notionnels).

Si, par nature, les régimes en comptes notionnels et en points ainsi que les régimes en capitalisation prennent en compte l'ensemble de la carrière pour le calcul de la pension (à l'exception de la Norvège qui prend en compte l'accumulation des points sur les vingt meilleures années), la situation est plus disparate entre les pays disposant de régimes en annuités : quatre prennent en compte les meilleures années (entre 34 et 40 années), trois pays prennent les dernières années (entre 15 et 35 années), mais une majorité d'entre eux prennent en compte l'ensemble de la carrière, ce qui les rapproche des régimes en points ou en comptes notionnels.

Le panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger effectué par le COR en 2016¹, aborde plus précisément la situation de l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Allemagne

Organisation du système de retraite	Il existe plusieurs régimes publics collectifs de retraite selon la catégorie socio-professionnelle des assurés. Le régime légal allemand (DRV) est universel et obligatoire pour les salariés du secteur privé, les mineurs ainsi que certaines catégories de travailleurs indépendants. Les fonctionnaires disposent d'un régime spécial hors DRV, à la charge des finances publiques. Certaines professions libérales n'ont pas d'obligation d'affiliation au DRV et peuvent s'assurer sur le marché privé. Les retraites collectives obligatoires sont complétées par des régimes facultatifs professionnels (au sein de certaines grandes entreprises) et individuels (plans <i>Riester</i>).
Revenu de référence sous plafond	Nombre de points acquis dans la limite des 45 meilleures années
Décote	- 3,6 % / an en deçà de l'âge du taux plein
Surcote	+ 6 % / an au-delà de l'âge du taux plein
Durée pour une pension complète	/

Belgique

Organisation du système de retraite	Le système public obligatoire de pension belge par répartition se compose d'une retraite plancher sous condition de ressources (la GRAPA) ainsi que de trois régimes distincts de retraites publiques collectives obligatoires au sein de l'Office national des pensions (ONP) : un pour les travailleurs salariés du secteur privé, un pour les travailleurs non-salariés et un pour les fonctionnaires. Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 45 meilleures années.

¹ Séance plénière du 17 février 2016

Décote	/
Surcote	Un bonus de pension est accordé pour les assurés cotisant à partir de 62 ans ou au-delà de 44 ans de durée d'assurance : chaque jour de travail à temps plein (ou en équivalent) donne droit à un supplément de + 2,3 euros de pension annuelle. Ce dispositif est fermé aux nouveaux bénéficiaires depuis le 1er janvier 2015.
Durée pour une pension complète	45 ans

Canada

Organisation du système de retraite	Le système de retraite public canadien comprend deux dispositifs : une retraite plancher, la Sécurité vieillesse (SV) qui est un régime universel de solidarité géré par le gouvernement fédéral, et une retraite publique collective obligatoire – le régime de pensions du Canada (RPC) qui est un régime obligatoire pour l'ensemble des actifs canadiens. Il existe un régime provincial, la Régie des rentes du Québec (RRQ), en substitution du RPC dans cette province, mais les deux régimes versent des prestations semblables et leur application est coordonnée. Les régimes privés (professionnels et individuels) y sont très développés, mais leur couverture est inégale (25 % de la population active bénéficient d'une retraite professionnelle et 25 % d'une retraite individuelle).
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 39 meilleures années
Décote	-0.6% par mois avant l'âge du taux plein
Surcote	+0.7% par mois au-delà de l'âge du taux plein dans la limite de +42%
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 39 ans (période cotisable de 47 ans - entre 18 ans et 65 ans de l'assuré - moins 17 %)

Espagne

Organisation du système de retraite	Le système obligatoire public de pension espagnol par répartition se compose d'une retraite plancher, d'un régime général (travailleurs salariés et les travailleurs associés des sociétés commerciales et privées) et de plusieurs régimes spéciaux pour certaines activités professionnelles selon la nature des processus de production (fonctionnaires, secteur agricole, travailleurs autonomes, etc.). Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 17 dernières années (25 dernières années à terme en 2022)
Décote	/
Surcote	Le taux de liquidation est majoré au-delà de l'âge d'ouverture des droits : de + 2 points par an pour les assurés ayant validé moins de 25 ans

	d'assurance ; de + 2,75 points par an si l'assuré a validé entre 25 et 37 ans d'assurance ; de + 4 points par an si l'assuré a validé plus de 37 ans d'assurance
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 35 ans et 6 mois de durée d'assurance (37 ans à terme en 2027)

Etats-Unis

Organisation du système de retraite	Il n'y a pas de retraite plancher aux États-Unis. Les retraites publiques collectives obligatoires sont uniquement composées d'un dispositif public d'assurance vieillesse, universel, couvrant la quasi-totalité des actifs (salariés du privé, fonctionnaires et travailleurs indépendants), fonctionnant en répartition. Les régimes privés (professionnels et individuels) y sont très développés, mais leur couverture est inégale (environ la moitié de la population active bénéficient d'un dispositif privé).
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 35 meilleures années
Décote	- 0,55 % par mois avant l'âge du taux plein
Surcote	+ 8 % par an au-delà de l'âge du taux plein
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 35 ans de durée d'assurance

Italie

Organisation du système de retraite	Le système obligatoire public de pension italien, depuis la réforme Dini de 1995, comprend un minimum-vieillesse financé par l'État (<i>Assegno sociale</i>) et une retraite collective obligatoire commune à l'ensemble des catégories socio-professionnelles. Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Cumul des droits acquis au cours de la carrière
Décote	- 1 % par année d'anticipation entre 60 et 62 ans ;
Surcote	- 2 % par année d'anticipation avant 60 ans Dans un régime en comptes notionnels, la pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient, révisable tous les 2 ans, qui augmente avec l'âge de départ : 4,30 % à 57 ans et 6,54 % à 70 ans
Durée pour une pension complète	/

Japon

Organisation du système de retraite	Le système de retraite public japonais est un système à deux étages : une retraite plancher à laquelle l'ensemble de la population est affilié depuis 1985 et un régime collectif obligatoire des employés du secteur privé et des fonctionnaires, dont les gestions sont séparées. Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 40 meilleures années
Décote	- 0,5 % par mois avant l'âge du taux plein
Surcote	+ 0,7 % par mois au-delà de l'âge du taux plein
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 40 ans de durée d'assurance

Pays-Bas

Organisation du système de retraite	Le système de retraite public néerlandais est composé d'une retraite plancher universelle (AOW), indépendante de toute autre ressource et offrant une pension en fonction d'une durée de résidence. Les Pays-Bas n'ont pas développé de régimes publics de retraite collectifs obligatoires. La pension universelle est complétée par des dispositifs professionnels privés en capitalisation très développés et accessibles à la quasi-totalité des actifs.
Revenu de référence sous plafond	Montant forfaitaire
Décote	/
Surcote	/
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 50 ans de résidence

Royaume- Uni

Organisation du système de retraite	Le système public de retraite britannique est composé d'une retraite plancher forfaitaire (the new state pension – fusion des <i>basic state pension</i> et <i>state second pension</i>), indépendante de toute autre ressource et offrant une pension en fonction d'une durée d'assurance. Cette pension est complétée par des dispositifs privés de pensions professionnelles, à l'origine au sein de certaines entreprises ou secteurs d'activité et dont la couverture a progressivement été étendue à l'ensemble des actifs avec la création d'un régime professionnel obligatoire, le NEST (<i>National Employment Savings Trust</i>).
Revenu de référence sous plafond	Montant forfaitaire

Décote	/
Surcote	+ 1 % pour 5 semaines, soit + 10,4 % par an, au-delà de l'âge d'ouverture des droits
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 35 ans de durée d'assurance

Suède

Organisation du système de retraite	Le système de retraite suédois est composé d'une retraite plancher (la pension garantie) à partir de 65 ans. Cette pension garantie est complétée par des retraites collectives obligatoires publiques accessibles à l'ensemble des actifs, organisées en deux régimes : un régime en répartition en comptes notionnels et un régime en capitalisation (PPM). Au-delà des retraites publiques, il existe des dispositifs professionnels privés en capitalisation très développés et accessibles à la quasi-totalité des actifs.
Revenu de référence sous plafond	Cumul des droits acquis au cours de la carrière
Décote	La pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient, par génération, qui augmente avec l'âge de départ : 5,31 % à 61 ans, 7,36 % à 70 ans (génération 1948)
Surcote	
Durée pour une pension complète	/

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi une règle de calcul de droits commune à l'ensemble des régimes remplaçant les règles actuelles qui varient en fonction des régimes.

2.1.1. Une grande disparité des règles de calcul des droits

Dans les régimes par annuité, l'acquisition des droits (trimestres d'assurance) peut être fonction de la rémunération annuelle soumise à cotisation (salariés du secteur privé) ou de la durée d'activité qui s'entend d'une durée calendaire, de la prise à la cessation de fonctions, que la période soit travaillée à temps partiel ou à temps plein (fonction publique et la plupart des régimes spéciaux). Les règles de validation pour la retraite des périodes liées à une interruption d'activité varient très largement d'un régime à l'autre, tout comme les majorations de durée d'assurance.

Le revenu de référence pris en compte pour le calcul de la retraite peut être le revenu soumis à cotisations sociales vieillesse dans la limite du plafond annuel de sécurité sociale (salariés du secteur

privé), le revenu d'activité non salarié retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu (travailleurs indépendants) ou encore le traitement indiciaire brut et les bonifications et nouvelle bonification indiciaires sans qu'il soit tenu compte des primes (fonction publique). La période retenue diffère également, elle peut concerner les 25 meilleures années ou la dernière rémunération perçue (fonction publique et la plupart des régimes spéciaux).

Les taux de liquidation diffèrent selon que les assurés disposent ou non de régimes complémentaires : 50 % pour le régime général, 75 % dans les régimes spéciaux pour lesquels il n'y a pas de régime complémentaire.

Le taux plein n'est pas apprécié au même moment selon les régimes : le taux de liquidation est dit « taux plein » à sa valeur de 50 % dans le secteur privé, il est apprécié après calcul de la pension dans la fonction publique.

Par ailleurs, au-delà des modalités de calcul de la retraite, les régimes de retraite appliquent de nombreuses règles spécifiques (âges de départ anticipé, dispositifs dérogatoires pour certaines situations particulières etc.).

Dans les régimes par points, chaque régime fixe la valeur du point, qu'elle peut le cas échéant assortir d'un taux d'appel. Il en est de même pour la valeur de service. Au-delà des points acquis au titre de l'activité, l'attribution de points complémentaires tenant compte de certaines situations particulières est également variable selon les régimes.

Cette disparité des règles appliquées par les 42 régimes que compte le système de retraite français est une source de grande complexité et induit de l'iniquité entre les assurés. Cette complexité est accrue par une ligne de partage entre retraite de base et retraite complémentaire variable selon les régimes, notamment les régimes du secteur public qui, à l'exception de l'IRCANTEC, ne comportent pas de régime complémentaire tout en prévoyant un régime additionnel, assis sur les primes, s'agissant de la fonction publique.

2.1.2. Un système générateur de complexité et d'injustice

La multiplicité et la diversité des règles sont une source de complexité pour l'assuré qui est confronté pour sa retraite à plusieurs organismes appliquant des règles de calcul distinctes.

En effet, aujourd'hui, la quasi-totalité des assurés est affiliée à plusieurs régimes de retraite de base ou complémentaire. Ainsi, un salarié ayant effectué toute sa carrière dans le secteur privé percevra deux retraites, l'une calculée en annuité et servie par le régime général pour la retraite de base, l'autre calculée en points et servie par l'AGIRC-ARRCO pour la retraite complémentaire.

Pour la majorité des assurés, le système est encore plus complexe : plus de 60% d'entre eux sont affiliés à au moins trois régimes de retraite, un tiers sont affiliés à quatre régimes ou plus et 250 000 assurés sont même affiliés à sept régimes ou plus. Ces assurés perçoivent aujourd'hui autant de retraites différentes que de régime d'affiliation (à l'exception des assurés relevant des régimes alignés – régime général (travailleurs salariés et non-salariés) et régime des salariés agricoles, pour lesquels une liquidation unique des droits acquis dans ces régimes est mise en œuvre depuis 2017.

Si l'affiliation à un régime de retraite dépend de la nature de l'activité professionnelle exercée, dans certains cas un même type d'activité peut donner lieu à différentes règles d'affiliation selon le statut sous lequel elle est exercée, ce qui contribue à rendre le système peu lisible pour les assurés

concernés. Ainsi, un infirmier peut être affilié à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales s'il exerce en CHU, au régime général pour sa retraite de base et à l'AGIRC-ARRCO pour sa retraite complémentaire lorsqu'il exerce en clinique privée et enfin au régime de base des professions libérales (CNAVPL) et à la caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes (CARPIMKO) pour sa retraite complémentaire lorsqu'il exerce en tant que professionnel libéral.

Au-delà de la multiplicité des organismes d'affiliation, la diversité des règles qu'ils appliquent est également source de complexité et génère des situations inéquitables pour les assurés. Le rapport du COR sur les polypensionnés (2011) et le rapport de la commission Moreau (2013) ont déjà souligné la complexité des mécanismes en jeu et les paradoxes auxquels ils conduisent.

Si les assurés des régimes alignés bénéficient depuis 2017 d'un dispositif de liquidation unique (LURA) de leurs droits acquis en tant que travailleur salarié ou indépendant du régime général ainsi que de salarié du régime agricole, ce mécanisme ne concerne que la retraite de base et ne s'applique pas aux autres catégories de polypensionnés (salarié du privé / fonctionnaire, salarié du privé / professionnel libéral, etc.).

Ainsi, les travaux du COR¹ ont montré que pour les assurés polypensionnés, les règles de détermination de la durée d'assurance tous régimes peuvent constituer selon le cas, un avantage en permettant la validation de plus de quatre trimestres par an au total ou en portant le coefficient de proratisation au-delà de un, tous régimes confondus, ou un désavantage (validation d'années incomplètes du fait des effets de seuil et de leur appréciation régime par régime) en particulier pour les pluriactifs affiliés au régime général et au régime des professionnels libéraux (CNAVPL).

Par ailleurs, un assuré débutant sa carrière au régime général avant d'être affilié à un autre régime (hors régime aligné), sera défavorisé par la règle de détermination du salaire de référence (25 meilleures années) conduisant à retenir pour ce qui le concerne les années de début de carrière par hypothèse les moins rémunératrices : s'il a effectué au régime général moins de 25 années, il ne bénéficie donc pas de l'exclusion des années les moins favorables pour le calcul de sa retraite.

Ainsi, à carrière identique, le montant des retraites d'un polypensionné peut par exemple varier selon l'ordre dans lequel se sont succédé les périodes d'affiliation, notamment en raison des différentes règles de détermination du salaire de référence qui consistent à retenir soit la moyenne sur une période donnée (25 meilleures années au régime général) soit la dernière rémunération perçue (fonction publique et la plupart des régimes spéciaux). Par exemple, un assuré ayant effectué 21 ans dans le secteur privé et 20,5 années dans la fonction publique à un niveau de rémunération compris entre le SMIC et 1,5 SMIC en fin de carrière aura un différentiel de l'ordre de 80€ mensuels sur le montant de sa retraite selon qu'il termine sa carrière dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise à instituer un système universel de retraite, commun à tous les actifs et fonctionnant par répartition. La retraite sera calculée sur la base des points acquis tout au long de la vie professionnelle, quelle que soit la nature de l'activité exercée.

¹ Séance plénière du 01 mars 2017 à 9 h 30, « Évolutions des formes d'emploi et droits à retraite »

2.1.3. Mieux prendre en compte la diversité des parcours professionnels

Ce mécanisme facilitera les mobilités professionnelles en simplifiant et en améliorant la prise en compte de la diversité des parcours. Il permettra en effet de neutraliser l'impact actuel du déroulé de carrière (carrière continue ou heurtée, plus ou moins ascendante) ou des changements de nature d'activité sur l'acquisition des droits à retraite. Quel que soit le parcours professionnel, le statut d'exercice de l'activité, le rendement sera harmonisé pour un même effort contributif : chaque euro cotisé ouvrira les mêmes droits pour l'assuré.

2.1.4. Renforcer la solidarité au sein du système de retraite

Les points acquis au titre des cotisations vieillesse et donc de l'activité professionnelle pourront être complétés par des points attribués au titre de la solidarité afin de compenser les aléas de carrière et les interruptions involontaires d'activité.

La mise en place du système universel permettra de distinguer plus facilement la cotisation retraite contributive de la cotisation retraite de solidarité. Outre cette meilleure lisibilité, l'universalité du système de retraite permettra une extension du champ de la solidarité qui s'exercera entre l'ensemble des assurés et non plus uniquement au sein d'un champ professionnel restreint.

2.1.5. Valoriser l'activité notamment pour les personnes ayant de faibles rémunérations, des carrières courtes, heurtées ou peu ascendantes

Chaque point acquis permettra d'améliorer le montant de la retraite, valorisant ainsi l'ensemble des périodes d'activité de la même manière. Ainsi, les nouvelles modalités de calcul de la retraite favoriseront la constitution de droits pour les personnes qui ne pouvaient pas acquérir de droits à retraite dans le système actuel du fait de faibles niveaux de rémunérations (la validation d'un trimestre d'assurance supposant d'avoir cotisé au moins 150 heures payées au SMIC) ou ayant des déroulés de carrière heurtés ou peu ascendants (voir ci-dessus).

2.1.6. Améliorer l'équité et la lisibilité du système de retraite

L'existence d'un mode de calcul des droits commun à l'ensemble des régimes favorisera la lisibilité du système pour les assurés et leur permettra une meilleure anticipation de leurs droits futurs. Il restaurera l'équité entre l'ensemble des assurés en définissant un corpus de règles applicables à tous.

La majorité des assurés sont déjà affiliés à un système en points, qu'il soit complémentaire ou additionnel. Le choix d'un système en points s'impose en premier lieu pour des raisons de simplicité et de lisibilité pour l'assuré : le calcul d'une retraite en points est le mode de calcul le plus aisé puisqu'il ne fait intervenir que peu de paramètres (nombre de points, valeur de service), par ailleurs simples à mobiliser. En second lieu, le calcul en points renforce l'équité du système, dans la mesure où chaque euro cotisé permet l'acquisition de points et sera donc créateur de droits supplémentaires.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Le maintien de la diversité actuelle des techniques de calcul des droits ne permettrait pas l'instauration d'un système de retraite universel. Seule une technique unique de calcul des droits applicable à l'ensemble des assurés est de nature à permettre l'universalité du système de retraite et à permettre qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits à tous.

Le choix d'un régime en annuités ne permettrait pas de remplir les objectifs assignés au système universel. En premier lieu, le système reposant sur un revenu de référence dont le calcul peut être complexe, serait moins lisible pour les assurés. Par ailleurs, la retraite d'un assuré serait fortement dépendante de son profil de carrière dans un système où le revenu de référence serait calculé sur une fraction de la carrière, à rebours de l'objectif poursuivi.

Enfin, dans un système en annuités, certaines cotisations peuvent ne pas améliorer le montant de la retraite de l'assuré, alors que l'objectif poursuivi est que chaque euro cotisé augmente le niveau de la retraite de l'assuré.

3.2 DISPOSITIF RETENU

La mesure proposée établit les différentes modalités d'acquisition des points et définit les modalités de calcul de la retraite dans le système universel.

3.2.1 L'acquisition des points

Le présent article liste l'ensemble des dispositifs qui permettront l'acquisition de points retraite, ces derniers faisant par ailleurs l'objet de dispositions particulières qui en définissent les modalités.

L'assuré pourra acquérir des points au titre des cotisations vieillesse dans le cadre de son activité professionnelle (contributif), mais également au titre des mécanismes de solidarité (interruption involontaire d'activité, majorations pour enfants, minimum de pension etc.). Le nombre de points acquis annuellement sera arrondi au centième de point le plus proche.

Il distingue les points acquis annuellement de ceux qui seront attribués lors du départ à la retraite.

3.2.2 Les points acquis annuellement

Chaque année, les cotisations retraite versées permettront d'acquérir des points dans la limite de la cotisation retraite contributive (fixée à 90 % du total des cotisations affectées à la retraite¹). Le nombre de points acquis sera obtenu en divisant le montant de la cotisation contributive [versées/précomptées] au cours de l'exercice par la valeur d'achat des points en vigueur la même

¹ Les autres 10 %, calculés sur l'ensemble de la rémunération brute, constitueront une cotisation déplafonnée affectée au financement de la solidarité contributive.

année. Chaque euro cotisé conduira à l'acquisition du même nombre de points pour tous les assurés, quels que soient l'activité professionnelle, le statut ou la forme d'exercice.

Les points attribués titre des mécanismes de solidarité qui se rapportent à des événements survenus au cours d'une année particulière, s'acquerront également annuellement : interruption d'activité (chômage indemnisé, maladie, maternité, invalidité), garantie minimale de points pour certains jeunes actifs et sportifs de haut niveau, périodes consacrées à l'aide de personnes handicapées ou dépendantes, périodes de réduction ou d'interruption d'activité consacrées à l'éducation des enfants.

Enfin, viendront s'ajouter les points acquis au titre de versements volontaires de cotisations dans le cadre des dispositifs de rachats, de surcotisation ou de l'assurance vieillesse volontaire.

3.2.3 Les points attribués lors du départ à la retraite

Au-delà des points acquis annuellement, s'ajouteront des points attribués lors de la liquidation de la retraite et indépendamment d'une période d'activité particulière : au titre de la majoration de la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés, des majorations de points pour enfant, de la retraite minimale, des bonifications pour les assurés ayant exercé des missions régaliennes.

3.2.4 Le calcul de la retraite

A compter de l'âge d'ouverture des droits, l'assuré pourra liquider une retraite qui sera calculée en tenant compte de l'ensemble des points acquis au cours de sa carrière ou attribués lors du départ à la retraite, que ce soit au titre de l'activité (cotisations contributives) ou au titre de la solidarité (interruption involontaire d'activité, majorations pour enfants, minimum de retraite, etc.).

Afin de garantir une retraite adéquate à tous les assurés ayant travaillé longtemps et avec des rémunérations modestes l'article 40 prévoit par ailleurs l'attribution de points complémentaires afin que le montant de la retraite calculé dans les conditions prévues par le présent article puisse être porté à un montant minimum.

Le montant de la retraite résultera du produit entre le nombre total de ces points et la valeur de service applicable lors du départ en retraite. Cette valeur, commune à l'ensemble des assurés, sera fixée dans les conditions prévues par l'article 9.

Le montant de la retraite ainsi calculé sera, le cas échéant, affecté d'un coefficient d'ajustement qui dépendra de l'âge auquel l'assuré part à la retraite. Ce coefficient, prévu par l'article 10, sera déterminé en fonction de l'écart entre l'âge de l'assuré lors de son départ en retraite et un âge d'équilibre. L'application du coefficient conduira à majorer la retraite de l'assuré qui liquide après l'âge d'équilibre, tandis qu'il minorera celle de celui part en retraite avant cet âge.

La formule de calcul d'une retraite du système universel sera donc :

Nombre total de points ^x valeur de service ^x coefficient d'ajustement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un chapitre I^{er} au sein du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Ce chapitre I^{er}, intitulé : « Calcul de la retraite et modalités de constitution des droits », comprend deux articles qui sont créés par le présent article. L'article L. 191-2 relatif au calcul de la retraite, et l'article L. 191-3 relatif aux différentes modalités d'acquisition des droits dans le système universel de retraite. Les règles actuellement prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables aux régimes de retraite de base et complémentaire sont abrogées.

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

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union Européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

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

4.2.2. Impacts financiers

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

4.2.3. Impacts sur les assurés

Une diversité de cas-types, permettant d'identifier les effets du système universel de retraite sur des profils de carrières-types, sont présentés dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

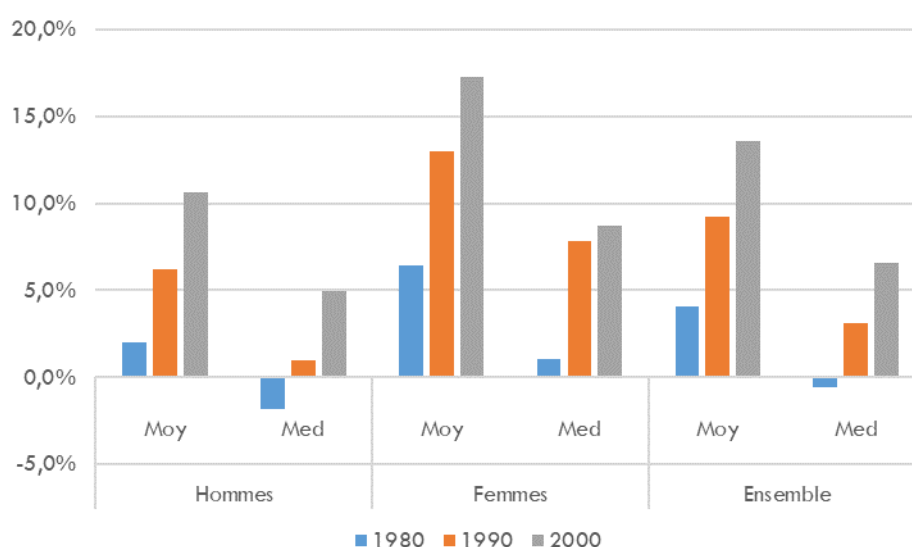
L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Les pensions servies par le système de retraite seront en moyenne plus élevées dans le système universel que dans le système actuel, en raison notamment d'un âge moyen de départ plus élevé à la suite de la réforme.

Cet effet à la hausse sur les pensions sera particulièrement prononcé pour les femmes : la pension moyenne des futures retraitées sera améliorée de 5 % à 17 % pour les générations 1980-2000, alors que celle des hommes sera en moyenne inchangée pour la génération 1980, et augmentée de 6 % et 11 % pour les générations 1990 et 2000 (cf. graphique ci-dessous). Les mécanismes qui expliquent ces gains de pension sont détaillés dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

Effet de la réforme sur les pensions moyennes et médianes, par sexe (générations 1980, 1990 et 2000)



Source : CNAV, modèle PRISME

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 *Application dans l'espace*

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

5.2.3 *Textes d'application*

Le présent article ne prévoit pas la publication de textes d'application.

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

L'indexation des droits à retraite acquis au cours de la carrière (revenu reporté au compte ou valeur du point selon la méthode de calcul des droits retenue) est un mécanisme qui permet de maintenir la valeur des droits entre le moment où ils sont acquis et celui où ils sont liquidés, lors du départ à la retraite.

Dans les régimes par annuité du système actuel, la règle de revalorisation des droits à retraite est identique à celle des retraites liquidées. Initialement prévue à l'article 71 de l'ordonnance de 1948, codifiée à l'article L. 344 du CSS, elle a été reprise par l'article L. 351-11, puis par l'article L. 161-25 (article pivot auquel renvoie l'article L. 161-23-1 concernant les retraites).

Actuellement, sauf dérogation, la revalorisation des revenus reportés au compte dans les régimes fonctionnant en annuités¹ est encadrée par deux dispositions de niveau législatif auxquelles renvoient directement ou indirectement les dispositions applicables dans les différents régimes de retraite :

- L'article L. 161-23-1 du CSS prévoit le principe, le rythme (annuel) et la date de revalorisation (1^{er} janvier de chaque année) ;
- L'article L. 161-25 du CSS précise que la revalorisation est fondée sur l'évolution de la valeur moyenne des indices de prix mensuels (hors tabac) calculée sur les 12 derniers mois. Le coefficient de revalorisation correspond donc à l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation publié par l'INSEE calculée sur la période de novembre N-1 à octobre N (par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période novembre N-2 à octobre de l'année N-1).

L'indice retenu pour la revalorisation et sa date ont subi plusieurs évolutions dont les principales sont rappelées ci-dessous.

La revalorisation des revenus reportés au compte était fondée jusqu'en 1993 sur l'évolution du salaire moyen. Ainsi, la loi n°48-1306 du 23 août 1948 portant modification du régime de l'assurance vieillesse prévoyait que le coefficient de revalorisation correspondait au rapport du salaire moyen des assurés pour l'année écoulée et l'année considérée tel qu'il résulte de la masse de cotisations encaissées et de l'effectif des assurés. De 1987 à 1992, le législateur a fixé directement et annuellement ce coefficient de revalorisation à un niveau correspondant à l'inflation.

Depuis la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le coefficient de revalorisation dans les régimes du secteur privé est fixé en fonction de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) déterminé par l'INSEE.

Après une période au cours de laquelle était retenu tout d'abord l'évolution prévisionnelle de l'inflation pour l'année N et l'application d'un correctif sur cette même année au titre de l'écart à la

¹ Hormis la CRPNPAC et la CNBF

prévision de l'année N-1, la LFSS pour 2016 (article 57) a prévu que serait désormais retenu un indice constaté ex post correspondant aux dernières données d'inflation (hors tabac) publiées par l'INSEE et appréciées en moyenne annuelle sur les douze derniers mois.

Cette règle, inscrite actuellement à l'article L. 161-25 du CSS, s'accompagne d'une règle proscrivant toute revalorisation à la baisse de la valeur des salaires reportés au compte. Ce « bouclier » permet de fixer un plancher au coefficient de revalorisation des revenus fixé à 1 : ainsi en cas d'inflation négative sur la période de référence prise en compte, la valeur des revenus est préservée à son niveau antérieur sans application du taux négatif.

La date de revalorisation initialement fixée au 1^{er} avril de chaque année par la loi n°48-1306 du 23 août 1948 portant modification du régime de l'assurance vieillesse, a été décalée à plusieurs reprises. Une double revalorisation intervenant au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet a ainsi été prévue par le décret n°73-1212 du 29 décembre 1973 et a été aménagée, tout en maintenant les mêmes dates, par le décret n° 82-1141 du 29 décembre 1982. La loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 a pour sa part retenu une date de revalorisation unique fixée au 1^{er} janvier de chaque année. Cette date a ensuite été décalée au 1^{er} avril à compter de l'année 2009 (article 79 de la LFSS pour 2009). La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a reculé cette date au 1^{er} octobre. Enfin, l'article 41 de la LFSS pour 2018 a prévu que la revalorisation interviendrait au 1^{er} janvier à compter de l'année 2019.

S'agissant des régimes complémentaires fonctionnant en points, le conseil d'administration de chaque régime fixe annuellement la valeur du point qu'il peut le cas échéant assortir d'un taux d'appel. Cette valeur peut être indexée sur la base de l'indice des prix à la consommation (IRCANTEC) ou du salaire annuel moyen par tête (AGIRC-ARRCO à partir de 2019, éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité). Il en est de même pour la valeur de service.

4.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

4.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le Conseil d’Orientation des Retraites (COR) a mené une étude comparative des modes de revalorisation en France et à l’étranger¹ portant sur dix pays choisis pour la diversité de leurs systèmes de retraite : l’Allemagne, la Belgique, le Canada, l’Espagne, les États-Unis, l’Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. S’agissant des droits à retraite acquis en cours de carrière, le COR a montré qu’ils sont en général revalorisés selon les salaires.

Ainsi, l’Allemagne, le Canada, les États-Unis, le Japon, et la Suède revalorisent les salaires portés au compte ou les droits à la retraite en cours de constitution (points ou capital notionnel) en fonction de la croissance du salaire moyen. L’Italie revalorise ces droits en fonction du PIB ce qui constitue un indice assez proche.

Seules la Belgique et l’Espagne revalorisent les salaires portés au compte selon l’inflation. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni font également exception, dans la mesure où le niveau des pensions est forfaitaire.

Pays	Modalités de revalorisation des droits en cours de carrière
Allemagne	Salaires nets de cotisation retraite <i>un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu’au gel de la valeur du point de retraite</i>
Belgique	Prix
Canada	Salaires
Espagne	Prix <i>valeur nominale pour les deux dernières années d’activité</i>
Etats-Unis	Salaires
Italie	PIB
Japon	Salaires
Pays-Bas	/
Royaume-Uni	/
Suède	Salaires

¹ Séance plénière du 11 février 2015 « La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection »

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les modalités d'indexation des droits à retraite. En effet, le principe de l'indexation est aujourd'hui et depuis 1948 fixé par des dispositions de niveau législatif.

Les valeurs d'acquisition et de service du point dans le système universel seront indexées sur l'évolution du revenu moyen par tête. Le présent article prévoit toutefois la possibilité pour les partenaires sociaux de déroger à cette règle par délibération du conseil d'administration de la caisse nationale du système universel. Cette dérogation à une règle de niveau législatif doit par nature également être prévue au niveau législatif.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'indexation des droits à retraite acquis au cours de la carrière s'opère aujourd'hui, en fonction de l'inflation. Cet indice conduit les salaires reportés au compte à évoluer à rythme inférieur à celui de l'évolution du salaire moyen.

Ainsi, les revenus perçus en début ou en milieu de carrière se dévalorisent au fil du temps, ce qui peut conduire lorsqu'ils entrent dans le calcul de la retraite (s'ils sont retenus dans les vingt-cinq meilleures années dans les régimes appliquant cette règle), à une baisse du taux de remplacement lors du départ à la retraite. A l'inverse, les salaires de fin de carrière subissent une moindre dévalorisation, ce qui tend à avantager, en termes relatifs, les assurés dont la carrière est ascendante au détriment de ceux dont le profil de carrière est plus rectiligne, voire descendant.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

Afin de corriger les inéquités engendrées par le mécanisme actuel de revalorisation, le présent article privilégie une indexation tenant compte de l'évolution du revenu moyen par tête qui permettra de maintenir constant le rythme d'acquisition des droits tout au long de la carrière. Cette règle permettra également d'accroître la prévisibilité de la trajectoire financière du système de retraite en associant l'évolution des droits à retraite à la croissance économique.

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Indexer les valeurs d'acquisition et de service du point sur l'évolution de la masse salariale

L'indexation des droits à retraite acquis au cours de la carrière en fonction de l'évolution des salaires peut se faire en retenant l'évolution soit de la masse salariale soit celle du salaire moyen.

Retenir une indexation sur l'évolution de la masse salariale aurait toutefois conduit à répercuter les évolutions conjoncturelles du marché du travail (fluctuations du niveau du chômage, évolution du

ratio démographique) sur la valeur des droits acquis par les assurés. Cet indice aurait ainsi créé des inéquités entre les générations selon la conjoncture au moment où elles ont acquis leurs droits.

A l'inverse, le choix d'une indexation sur l'évolution des salaires permet de maintenir le rôle de stabilisateur du système de retraite, c'est la raison pour laquelle cet indice est privilégié sur celui de la masse salariale.

3.1.2. Ne pas prévoir de rôle de la gouvernance du système universel de retraite en matière d'indexation des valeurs d'acquisition et de service du point

Il aurait été possible de ne pas accorder de pouvoirs à la Caisse nationale de retraite universelle en matière d'indexation des valeurs d'acquisition et de service du point. Toutefois, cette option aurait privé les partenaires sociaux d'un important levier de pilotage du système universel de retraite. L'engagement du Gouvernement de placer les partenaires sociaux en situation de responsabilité dans le pilotage du système de retraites n'aurait donc pas été respecté.

3.1.3. Ne pas instaurer de plancher dans la fixation du coefficient de revalorisation

Il aurait été possible d'indexer les valeurs d'acquisition et de service du point sur le revenu moyen par tête sans prévoir de mécanisme correctif en cas de conjoncture dégradée.

Dans ce cas, ces valeurs auraient pu subir une baisse nominale en cas de d'évolution négative des salaires. Cette option aurait été contraire aux engagements pris par le Gouvernement de garantir que le niveau des droits à retraite ne baissera pas.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article détermine les modalités de fixation et d'évolution des valeurs d'acquisition et de service du point dans le système universel de retraite. Ces valeurs, communes à l'ensemble des assurés, permettront de définir les droits accordés en contrepartie des cotisations, ainsi que la valeur du point servant au calcul de la retraite lors de la liquidation.

Il prévoit que ces valeurs seront définies par les partenaires sociaux à l'entrée en vigueur du système universel, et à défaut par décret, de manière à ce que leur rapport, c'est-à-dire le rendement technique, garantisse l'équilibre financier du système de retraite.

Il prévoit qu'à terme, sauf délibération du conseil d'administration de la caisse nationale de retraite universelle, les valeurs d'acquisition et de service du point seront revalorisées chaque année au 1^{er} janvier, en fonction de l'évolution du revenu moyen par tête constatée par l'INSEE. Cette revalorisation se traduira par l'application d'un coefficient qui ne pourra être inférieur à un afin que la valeur nominale de ces valeurs ne baisse pas.

La mise en œuvre d'une indexation reposant sur l'évolution annuelle du revenu moyen par tête constatée par l'INSEE permettra d'améliorer la valorisation des droits acquis en évitant leur dévaluation tout au long de la carrière. Ainsi, elle conduira à ce que les droits à retraite de l'ensemble des assurés, y compris ceux dont les revenus évoluent peu ou de façon non linéaire, bénéficient de l'évolution des revenus moyens en France. Cette indexation permettra que, quelle que soit la date à

laquelle ils ont été acquis, les droits à retraite constitués par l'assuré conservent leur valeur relative au regard de l'évolution des salaires jusqu'au départ en retraite. Cette amélioration de la prise en compte des droits acquis en cours de carrière est particulièrement importante dans un système où chaque point influe directement sur le montant de la retraite (contrairement à un système par annuité où l'ensemble des années ne se reflète pas de la même façon sur le montant de la retraite).

Par ailleurs, une telle indexation permettra de réduire la dépendance du système de retraite à la croissance économique en absorbant plus facilement les chocs économiques, et renforcera ainsi la stabilisation des dépenses de retraite dans le produit intérieur brut (PIB).

Une période transitoire permettra une montée en charge progressive sur 20 ans de la nouvelle règle d'indexation plus favorable que celle prévalant actuellement tout en préservant l'équilibre financier du système.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article insère un nouvel article L. 191-4 au sein du chapitre I^{er} (« Calcul de la retraite et modalités de constitution des droits ») du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Cet article prévoit les modalités de fixation et de revalorisation des valeurs d'acquisition et de service du point dans le système universel de retraite, à la place des règles actuellement applicables qui seront abrogées.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

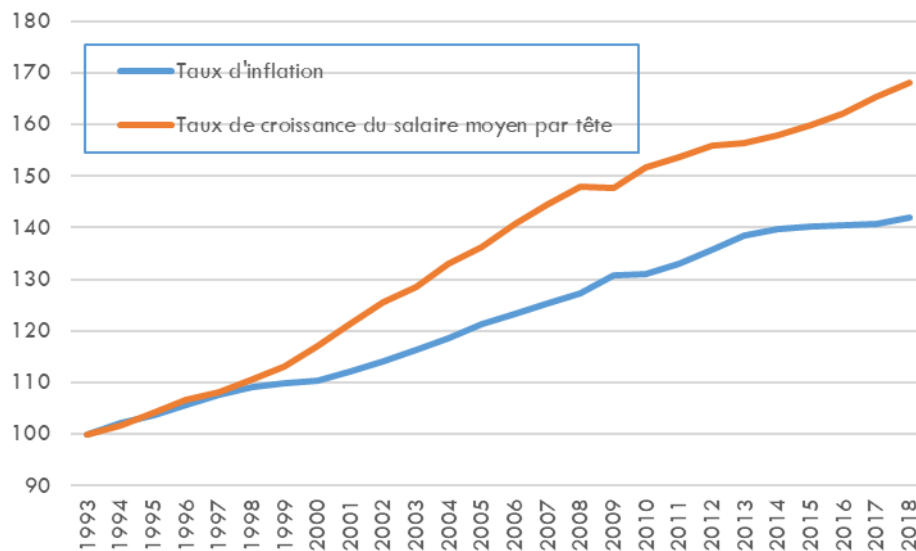
4.2.1. Impacts financiers

Les impacts financiers de la réforme sont décrits en partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts sur les assurés

Les effets sur les montants de retraite de l'indexation sur les salaires plutôt que sur l'inflation sont décrits dans la partie 3A de la présente étude d'impact.

- Comparaison de la croissance des prix et des salaires au cours des 25 dernières années



Note : l'inflation est ici mesurée à partir de l'indice des prix hors tabac. *Source : Insee*

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 *Application dans le temps*

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues par l'article 62.

5.2.2 *Application dans l'espace*

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

5.2.3 *Textes d'application*

Les modalités de calcul de l'indexation de la valeur d'achat et de service sont déterminées par décret.

Article 10 : Âge d'équilibre et mécanisme de décote/surcote

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans les régimes de retraite actuels, le taux de liquidation de la retraite dépend de la durée d'assurance accomplie par l'assuré. Pour la retraite de base du régime général et des régimes alignés, ce taux est compris entre 37,5 % et 50 % (taux plein). Dans la fonction publique, le taux plein est de 75 % (régime intégré couvrant la retraite de base et complémentaire).

Les mécanismes de décote et de surcote visent à encourager et valoriser la poursuite d'activité de l'assuré, jusqu'à la durée d'assurance requise pour le premier et au-delà de cette durée pour le second.

1.1.1. Les mécanismes de décote et de surcote sont fondés sur la durée d'assurance dans les régimes de base

Dans les régimes de base, une décote ou une surcote permettent de minorer ou de majorer la retraite compte tenu d'un écart (à la baisse ou à la hausse) à la durée d'assurance requise.

La décote s'applique lorsque l'assuré ne remplit pas les conditions du taux plein. La surcote concerne les trimestres d'assurance accomplis après l'âge légal lorsque l'assuré réunit la durée d'assurance requise pour sa génération.

La décote

Lorsque l'assuré ne remplit pas les conditions requises pour liquider sa retraite au taux plein, la pension est liquidée à taux minoré.

Une minoration de 1,25 %¹ du taux de liquidation est appliquée au nombre de trimestres manquant pour atteindre le taux plein par l'âge ou la durée d'assurance, le plus avantageux pour l'assuré étant retenu.

La décote est plafonnée à 20 trimestres manquants, soit un taux de liquidation minimum de 37,5 % pour les régimes dont le taux plein est de 50 %.

Ces mécanismes, introduits par la réforme de 2003 pour la fonction publique², ont été transposés aux régimes spéciaux lors de la réforme de 2008.

La décote a été mise en œuvre progressivement avec des durées de montée en charge identiques à celles prévues en 2003 dans la fonction publique. Elle s'applique aux assurés dont le droit à pension

¹ Taux de décote applicable pour les assurés nés après 1952. Cela revient à appliquer une minoration de 0,625 % à chaque trimestre manquant (1,25 % de 50 %).

² A noter que pour les militaires, ils ne peuvent bénéficier de la surcote et ont une décote dont les modalités de calcul sont différentes de la décote des fonctionnaires.

est ouvert à compter du 1^{er} juillet 2010¹ au taux de 0,125 % par trimestre manquant jusqu'à atteindre au 1^{er} juillet 2019 le taux cible de 1,25 % par trimestre manquant (dans la limite de vingt trimestres).

La décote peut être annulée, comme dans les autres régimes, soit en atteignant une durée de carrière tous régimes égale à la durée d'assurance requise pour le taux plein, soit en atteignant un âge déterminé. Cet âge d'annulation de la décote augmente lui-même progressivement entre 2010² et 2024³ jusqu'à correspondre à l'âge d'ouverture des droits majoré de cinq ans.

Textes : la décote est prévue par les articles L. 351-1 du code de la sécurité sociale pour le régime général et les régimes alignés, L. 643-3 du même code pour les professions libérales, L. 653-2 du même code pour les avocats, L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour les agents de la fonction publique, L. 732-25 du code rural et de la pêche maritime pour les exploitants agricoles. Pour les assurés régimes spéciaux, les dispositions figurent dans les textes constitutifs des régimes.

Le taux plein

La retraite est liquidée au taux plein, lorsque l'assuré (alternativement) :

- justifie à compter de l'âge légal de la durée d'assurance exigée pour sa génération (quel que soit le régime dans lequel celle-ci a été accomplie) ;
- a atteint l'âge d'attribution du taux plein (âge légal augmenté de 5 années)⁴ ;
- ou bénéficie d'un dispositif dérogatoire prévoyant l'attribution du taux plein même s'il ne remplit aucune des deux premières conditions (inaptitude, ex-invalides, RATH, etc.).

¹ 1er avril 2007 pour la Banque de France.

² Au 1er juillet 2010, la décote s'annule un an après l'âge d'ouverture des droits et l'âge de référence cible n'est atteint qu'au 1er juillet 2024.

³ 2029 pour la Banque de France.

⁴ Dans les régimes alignés, 67 ans à compter de la génération 1955, cf. tableau.

Tableau : âge d'annulation de la décote, par génération

Date de naissance	Salariés du privé et indépendants	Catégories sédentaires de la fonction publique	Catégories actives de la fonction publique
1945	65 ans	sans objet	sans objet
1946	65 ans	61 ans	sans objet
1947	65 ans	61 ans et 6 mois	sans objet
1948	65 ans	62 ans	sans objet
1949	65 ans	62 ans et 3 mois	sans objet
1950	65 ans	62 ans et 6 mois	sans objet
Du 01/01/1951 au 30/06/1951	65 ans	62 ans et 9 mois	56 ans
Du 01/07/1951 au 31/08/1951	65 ans et 4 mois	63 ans et 1 mois	56 ans
Du 01/09/1951 au 31/12/1951	65 ans et 4 mois	63 ans et 4 mois	56 ans
Du 01/01/1952 au 31/03/1952	65 ans et 9 mois	63 ans et 9 mois	56 ans et 6 mois
Du 01/04/1952 au 31/12/1952	65 ans et 9 mois	64 ans	56 ans et 6 mois
Du 01/01/1953 au 31/10/1953	66 ans et 2 mois	64 ans et 8 mois	57 ans
Du 01/11/1953 au 31/12/1953	66 ans et 2 mois	64 ans et 11 mois	57 ans
Du 01/01/1954 au 31/05/1954	66 ans et 7 mois	65 ans et 4 mois	57 ans et 3 mois
Du 01/06/1954 au 31/12/1954	66 ans et 7 mois	65 ans et 7 mois	57 ans et 3 mois
1955	67 ans	66 ans et 3 mois	57 ans et 6 mois
Du 01/01/1956 au 30/06/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	57 ans et 9 mois
Du 01/07/1956 au 31/08/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	58 ans et 1 mois
Du 01/09/1956 au 31/12/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	58 ans et 4 mois
Du 01/01/1957 au 31/03/1957	67 ans	66 ans et 9 mois	58 ans et 9 mois
Du 01/04/1957 au 31/12/1957	67 ans	66 ans et 9 mois	59 ans
Du 01/01/1958 au 31/10/1958	67 ans	67 ans	59 ans et 8 mois
Du 01/11/1958 au 31/12/1958	67 ans	67 ans	59 ans et 11 mois
Du 01/01/1959 au 31/05/1959	67 ans	67 ans	60 ans et 4 mois
Du 01/06/1959 au 31/12/1959	67 ans	67 ans	60 ans et 7 mois
1960	67 ans	67 ans	61 ans et 3 mois
1961	67 ans	67 ans	61 ans et 6 mois
1962	67 ans	67 ans	61 ans et 9 mois
1963	67 ans	67 ans	62 ans

Source > Législation.

Source : Drees, *Les retraités et les retraites*, édition 2019

La surcote

Les trimestres d'assurance cotisés accomplis après l'âge légal et lorsque l'assuré réunit la durée d'assurance requise pour sa génération donnent lieu à surcote de 1,25 % par trimestre entier accompli à partir du 01/01/2009¹ (soit 5 % par an). La surcote n'est pas plafonnée.

Le taux de majoration applicable au régime de base des professionnels libéraux est de 0,75 % par trimestre supplémentaire.

¹ Pour chaque trimestre de surcote accompli entre le 1er janvier 2004 et 31 décembre 2008, un taux de 0,75 % du 1er au 4ème trimestre ; de 1 % au-delà du 4e trimestre ; ou, quel que soit son rang, de 1,25 % pour chaque trimestre accompli après le 65e anniversaire de l'assuré. Un assuré peut donc se voir appliquer plusieurs taux de majoration selon la période où il a acquis les trimestres ouvrant droit à surcote. S'agissant des avocats, au titre du régime de base, ils bénéficient d'un taux de majoration identique de 1,25 % par trimestre accompli à compter du 01/07/2010 (ce taux était de 0,75 % depuis le 01/01/2004).

Pour les régimes spéciaux, ce coefficient de majoration, initialement fixé à 0,75 % par trimestre supplémentaire cotisé, a été porté à 1,25 % pour les trimestres cotisés à compter du 1er janvier 2009.

Le nombre de trimestres susceptibles de donner droit à la surcote correspond au nombre de trimestres cotisés au cours de la période de référence, avec un maximum de 4 trimestres par année civile.

Cette période de référence comprend un nombre de trimestres civils entiers. Elle débute le 1er jour du trimestre civil qui suit la date à laquelle l'assuré atteint l'âge légal de départ à la retraite, s'il réunit la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein à cette date ou le 1^{er} jour du mois qui suit la date d'acquisition du nombre de trimestres requis pour le taux plein. Elle s'achève au dernier jour du trimestre civil qui précède le point de départ de la retraite.

Le taux de majoration obtenu est appliqué au montant de la pension de retraite de base pour déterminer le montant de la surcote. Le calcul du montant de la surcote s'effectue avant application de la majoration de 10 % dont peut bénéficier l'assuré ayant eu au moins trois enfants et s'ajoute au montant calculé de la retraite, augmenté du minimum contributif, éventuellement majoré au titre des périodes cotisées.

Textes : la surcote est prévue par les articles L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale pour le régime général et les régimes alignés, L. 643-3 du même code pour les professions libérales, L. 653-2 du même code pour les avocats, L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour les agents de la fonction publique, L. 732-25-1 du code rural et de la pêche maritime pour les exploitants agricoles. Pour les assurés régimes spéciaux, les dispositions figurent dans les textes constitutifs des régimes.

1.1.2. Les mécanismes de décote et de surcote dans les régimes complémentaires

Pour la retraite complémentaire des salariés du secteur privé qui liquident leur retraite de base avec une décote, la retraite complémentaire de l'AGIRC-ARRCO est affectée d'un coefficient d'anticipation qui s'applique de manière viagère.

Le coefficient d'anticipation applicable en fonction de l'âge de départ en retraite est le suivant :

Âge visé au 1 ^{er} paragraphe	Coefficient d'anticipation	Âge visé au 1 ^{er} paragraphe	Coefficient d'anticipation
moins 10 ans	0,43	moins 5 ans	0,78
moins 9 ans 3 trimestres	0,4475	moins 4 ans 3 trimestres	0,7925
moins 9 ans 2 trimestres	0,465	moins 4 ans 2 trimestres	0,805
moins 9 ans 1 trimestre	0,4825	moins 4 ans 1 trimestre	0,8175
moins 9 ans	0,5	moins 4 ans	0,83
moins 8 ans 3 trimestres	0,5175	moins 3 ans 3 trimestres	0,8425
moins 8 ans 2 trimestres	0,535	moins 3 ans 2 trimestres	0,855
moins 8 ans 1 trimestre	0,5525	moins 3 ans 1 trimestre	0,8675
moins 8 ans	0,57	moins 3 ans	0,88
moins 7 ans 3 trimestres	0,5875	moins 2 ans 3 trimestres	0,89
moins 7 ans 2 trimestres	0,605	moins 2 ans 2 trimestres	0,9

moins 7 ans 1 trimestre	0,6225	moins 2 ans 1 trimestre	0,91
moins 7 ans	0,64	moins 2 ans	0,92
moins 6 ans 3 trimestres	0,6575	moins 1 an 3 trimestres	0,93
moins 6 ans 2 trimestres	0,675	moins 1 an 2 trimestres	0,94
moins 6 ans 1 trimestre	0,6925	moins 1 an 1 trimestre	0,95
moins 6 ans	0,71	moins 1 an	0,96
moins 5 ans 3 trimestres	0,7275	moins 3 trimestres	0,97
moins 5 ans 2 trimestres	0,745	moins 2 trimestres	0,98
moins 5 ans 1 trimestre	0,7625	moins 1 trimestre	0,99

Par ailleurs, un coefficient d'anticipation spécifique s'applique aux assurés qui partent en retraite entre l'âge légal et l'âge d'annulation de la décote et qui justifient d'une durée d'assurance au plus inférieure à la durée d'assurance requise :

Nombre de trimestres manquants pour bénéficier d'une pension de vieillesse de base à taux plein	Coefficient d'anticipation
20	0,78
19	0,7925
18	0,805
17	0,8175
16	0,83
15	0,8425
14	0,855
13	0,8675
12	0,88
11	0,89
10	0,90
9	0,91
8	0,92
7	0,93
6	0,94
5	0,95
4	0,96
3	0,97
2	0,98
1	0,99

Lorsque la pension de retraite de base a été liquidée au taux plein, l'AGIRC-ARRCO n'applique pas de coefficient de minoration.

Par ailleurs, l'accord national interprofessionnel relatif aux retraites complémentaires AGIRC-ARRCO- AGFF du 30 octobre 2015 et repris par l'ANI du 17 novembre 2017 instituant le régime AGIRC-ARRCO de retraite complémentaire a institué un coefficient de solidarité qui s'applique à titre temporaire.

Celui-ci consiste en une minoration de 10 % qui s'applique au montant de la liquidation de la retraite complémentaire pendant 3 ans, lorsque celle-ci prend effet moins d'un an après que les assurés ont obtenu le taux plein pour la retraite de base. Ce coefficient ne s'applique pas aux assurés qui liquident leur retraite complémentaire, au moins une année après avoir rempli les conditions du taux plein dans le régime de base.

En outre, des coefficients majorants s'appliquent au bénéfice des assurés qui liquident leur retraite complémentaire au moins deux ans et au plus quatre ans après la date à laquelle ils ont rempli les conditions du taux plein pour leur retraite de base. Ce coefficient temporaire, s'applique pendant un an et s'élève à une valeur comprise entre 1,10 et 1,30 selon l'ampleur du décalage de la liquidation des droits à retraite complémentaire.

Pour les salariés de droit public affiliés à l'IRCANTEC, pour les assurés liquidant leur retraite du régime de base avec une décote, le bénéfice de la liquidation anticipée de la retraite à taux réduit est ouvert au plus tôt 10 ans avant l'âge de la retraite à taux plein (passage de 65 à 67 ans) en fonction de la génération de l'affilié. La minoration est (sauf en cas exceptionnel de révision) calculée **à titre**

définitif. Les taux d'anticipation applicables dépendent, soit de l'âge seulement, soit de l'âge et du nombre de trimestres d'assurance acquis auprès des régimes de base.

Age d'accès à la retraite à taux réduit	Génération de l'affilié
55 ans	pour les affiliés nés avant le 1 ^{er} juillet 1951
55 ans et 4 mois	pour les affiliés nés entre le 1 ^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1951 inclus
55 ans et 9 mois	pour les affiliés nés en 1952
56 ans et 2 mois	pour les affiliés nés en 1953
56 ans et 7 mois	pour les affiliés nés en 1954
57 ans	pour les affiliés nés à compter de 1955

Entre l'âge d'accès à la retraite à taux réduit (55 ans → 57 ans) et l'âge légal (60 ans → 62 ans), le total des points de retraite est réduit, en fonction de l'âge auquel l'affilié désire obtenir sa retraite.

Entre l'âge légal (60 ans → 62ans) et l'âge de la retraite à taux plein (65 ans → 67 ans), la détermination du taux d'anticipation dépend à la fois du nombre de trimestres d'assurance acquis auprès des régimes de base et de l'âge auquel l'agent désire obtenir sa retraite. A ces deux paramètres correspondent des taux d'anticipation qui sont comparés entre eux. C'est le taux le plus avantageux qui est appliqué.

L'IRCANTEC ne dispose pas de coefficients de solidarité. Toutefois, il est possible pour les affiliés de l'IRCANTEC qui poursuivent leur activité au-delà de la date d'ouverture du droit à taux plein de bénéficier d'une « surcote ». En fonction de l'année de naissance de l'assuré, il peut ainsi bénéficier :

- Pour les assurés demandant la liquidation de leur retraite entre 60 ans et 62 ans (en fonction de leur année de naissance) une majoration de majoration de 0,625 % du nombre total de points acquis par trimestre d'assurance supplémentaire ayant donné lieu à cotisations sera appliquée, soit 2,5 % de majoration par année supplémentaire ;
- Pour les assurés demandant la liquidation de leur retraite entre 65 ans et 67 ans (en fonction de leur année de naissance), une majoration de 0,75 % du nombre total de points acquis par trimestre entier écoulé sera effectuée, entre le 65^{ème} anniversaire et la date de la prise d'effet de la retraite IRCANTEC ; soit 3 % de majoration par année de report.

Les travailleurs indépendants relevant de la sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI) qui ne remplissent pas les conditions de liquidation de leur retraite de base à taux plein voient leurs points de retraite complémentaire (RCI) affectés d'un coefficient d'abattement en fonction du nombre de trimestres manquants pour obtenir les conditions de liquidation de la retraite de base à taux plein.

Coefficients d'abattement du régime complémentaire des indépendants

TRIMESTRES MANQUANTS	COEFFICIENT DE DÉCOTE
20	22,00 %
19	20,75 %
18	19,50 %
17	18,25 %
16	17,00 %
15	15,75 %
14	14,50 %
13	13,25 %
12	12,00 %
11	11,00 %
10	10,00 %
09	9,00 %
08	8,00 %
07	7,00 %
06	6,00 %
05	5,00 %
04	4,00 %
03	3,00 %
02	2,00 %
01	1,00 %

Il n'existe pas de dispositif de « surcote » dans le régime complémentaire des travailleurs indépendants relevant de la SSTI.

Il n'existe pas de dispositif de « surcote – décote » dans le régime complémentaire des **exploitants agricoles et chefs d'exploitation agricoles**.

S'agissant des professionnels libéraux et avocats, les dispositifs de « surcote – décote » diffèrent selon les régimes :

	Décote (par trimestre)	Surcote (par trimestre)
CPRN	1,25% par trimestre manquant dans la limite de 25 %	0,5% par trimestre jusqu'au 70ème anniversaire
CAVOM	De 0,75% à 0,95% en fonction de l'âge	Aucune
CARMF	Aucune	1,25 % jusqu'à 65 ans puis 0,50 % jusqu'à 70 ans
CARCDSF	1,50 % par trimestre manquant	1% par trimestre dans la limite de 20 %
CARPV	1,25 %	Aucune
CARPIMKO	1,25 % par trimestre manquant dans la limite de 25 %	1,25 % par trimestre manquant dans la limite de 25 %
CAVAMAC	de 5 % à 25 % par année	5 % pour chaque année pleine dans la limite de 25 %
CAVEC	1,25 % par trimestre manquant	0,75 % dans la limite de 15 %
CIPAV	Même abattement qu'au régime de base si la pension du régime de base a été liquidée, ou 5% par année dans le cas contraire.	5 % par année si l'affilié a été affilié 30 ans à la CIPAV
CAVP	1,25 % entre âge légal et 65 ans puis 0,50 % de 65 ans à l'âge du taux plein	0,50 %
CNBF	1,25 %	Aucune

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Parmi les dix pays étrangers sur lesquels le Conseil d'orientation des retraites mène des études comparatives¹, à savoir l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, les mécanismes de décote et surcote diffèrent sensiblement et n'existent parfois pas dans certains pays.

¹ Panorama international des âges légaux de la retraite, Secrétariat général du COR, séance du 21 février 2019

	Âge d'annulation de la décote	Âge d'activation / cessation d'une surcote
Allemagne	65 ans et 8 mois	Non
Belgique	Inexistant (proratisation en fonction de la durée cotisée)	Non
Canada	65 ans	Oui / Oui
Espagne	Selon la durée d'assurance cotisée	Oui / Non
Etats-Unis	66 ans	Oui / Oui
Italie	Inexistant (coefficient de conversion)	- / Oui
Japon	65 ans pour la retraite de base, 63 ans pour les hommes et 61 ans pour les femmes pour la retraite complémentaire	Oui / Oui pour la retraite de base Non/ Non pour la retraite complémentaire
Pays-Bas	Inexistant (proratisation en fonction de la durée de résidence)	Non
Royaume-Uni	Inexistant	Oui / Non
Suède	Inexistant (coefficient de conversion)	- / Non

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les paramètres servant au calcul de la retraite, qui seront appliqués à l'ensemble des assurés à la place des règles actuelles qui varient en fonction des régimes. A cet égard, et dans la perspective d'un régime en points, l'âge d'équilibre se substituera aux règles de décote et de surcote des régimes actuels reposant sur la durée d'assurance requise.

Ce mécanisme améliorera la situation des assurés ayant des carrières courtes et heurtées qui ne peuvent actuellement pas liquider leur retraite à taux plein compte tenu de la durée d'assurance requise. En effet, dans les régimes fonctionnant par annuité, les assurés qui n'ont pas réalisé une carrière complète sont actuellement doublement pénalisés puisque d'une part ils liquident leur retraite à taux réduit (décote) et d'autre part leur pension se trouve également réduite par l'effet du coefficient de proratisation. Ils ne peuvent en outre bénéficier du taux plein au titre de l'âge, qu'à compter de soixante-sept ans (au terme du calendrier d'accroissement de l'âge d'annulation de la décote), soit un âge plus tardif que l'âge d'équilibre envisagé dans le système universel.

De la même façon, les assurés qui débutent leur carrière tardivement ne peuvent parfois, même avec une carrière ininterrompue, pas être en mesure de remplir la condition de durée d'assurance requise avant d'atteindre l'âge d'annulation de la décote.

Il permettra également de mieux valoriser la poursuite d'activité que ne le prévoit le système actuel dans le cadre duquel, outre l'application d'une surcote, l'assuré n'améliore pas nécessairement ses droits en poursuivant son activité au-delà de la durée d'assurance requise (le salaire servant de base au calcul de sa retraite n'étant pas nécessairement amélioré par cette poursuite d'activité).

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le mécanisme d'âge d'équilibre, couplé à un âge légal de départ à la retraite maintenu à 62 ans, vise à préserver la liberté pour les assurés de choisir le moment de leur départ en retraite mais également à encourager et à valoriser leur poursuite d'activité. Toute activité professionnelle exercée après l'âge légal permettra ainsi à l'assuré d'acquérir des points supplémentaires qui se reflèteront sur le montant de sa retraite mais également de diminuer la décote avant l'âge d'équilibre, ou d'augmenter la surcote à compter de cet âge.

L'âge d'équilibre à compter duquel un assuré d'une génération donnée peut bénéficier d'une retraite correspondant au taux plein constituera ainsi, dans le système universel de retraite, une référence claire et lisible pour l'ensemble des assurés.

Ce paramètre contribuera en outre à l'équilibre financier du système de retraite, puisqu'il ajustera le montant de la retraite en fonction de l'âge à compter duquel l'assuré en bénéficie et donc de la durée pendant laquelle il la percevra compte tenu de l'espérance de vie. Il permettra donc de garantir la soutenabilité à long terme du système universel de retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION ENVISAGÉE : LE MAINTIEN DE LA DURÉE D'ASSURANCE POUR LE CALCUL DE LA DÉCOTE ET DE LA SURCOTE

L'utilisation de la durée d'assurance pour le calcul de la décote et de la surcote dans le système universel de retraite aurait maintenu la complexité actuelle liée à ce paramètre (divergence des règles entre les régimes pour la validation des périodes, périodes validées n'emportant pas de droits réels pour les assurés).

En outre, ce mécanisme n'aurait pas permis de corriger certains effets antiredistributifs résultant du système actuel. En effet, la durée d'assurance requise conduit à pénaliser en particulier les assurés dont la carrière est courte ou hachée, qui sont souvent les moins aisés. En outre, ce paramètre est également défavorable aux femmes qui sont majoritaires dans les catégories précitées. Ainsi les femmes sont largement majoritaires parmi les retraités actuels qui liquident leur retraite à l'âge d'annulation de la décote (67 ans à terme) en raison d'une durée d'assurance insuffisante pour une retraite à taux plein avant cet âge. En effet, parmi les 15 % des nouveaux retraités liquident leur retraite à taux plein par l'âge d'annulation de la décote, les femmes sont deux fois plus représentées (21% des femmes liquident à taux plein par l'âge, contre 8% des hommes). Elles représentent ainsi 72 % des assurés qui liquident à cet âge, contre 50 % de ceux qui liquident à l'âge d'ouverture des droits.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit que dans le système universel de retraite, le calcul de la retraite intègre un coefficient d'ajustement qui repose sur un âge d'équilibre, commun à l'ensemble des assurés d'une génération sauf dispositions particulières.

Lors du départ en retraite de l'assuré, le coefficient applicable au calcul de sa retraite sera déterminé en fonction du nombre de mois le séparant de l'âge d'équilibre. Le niveau initial de l'âge d'équilibre sera fixé par décret sur proposition d'une délibération du conseil d'administration de la Caisse nationale de la retraite universelle tenant compte de l'âge moyen de départ en retraite au régime général (hors départs anticipés) et de l'équilibre financier de long terme du système universel de retraite. Il évoluera à raison des deux tiers des gains d'espérance de vie à la retraite. Le conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle pourra cependant déroger à cette règle, tout en tenant compte de l'évolution de l'espérance de vie.

La retraite de l'assuré qui part en retraite après l'âge d'équilibre sera donc majorée par l'application du coefficient tandis que celle de celui qui part avant cet âge sera minorée. L'assuré qui part en retraite à l'âge d'équilibre bénéficiera pour sa part d'une retraite calculée, sans minoration ni majoration, soit l'équivalent d'une retraite à taux plein dans les régimes actuels de retraite. La valeur de ce coefficient devrait être fixé à 5 % par an soit la même valeur que les actuels taux de décote et surcote.

L'ajustement de la retraite en fonction de l'âge de départ choisi par l'assuré lui permettra de choisir en toute liberté et connaissance de cause le moment de son départ à la retraite. Il permettra également de valoriser les choix de prolongation d'activité au travers de l'acquisition de points supplémentaires et de l'application d'un coefficient majorant. Par ailleurs, ce mécanisme concourra à préserver l'équilibre financier global du système universel de retraite.

Les partenaires sociaux pourront, compte tenu des prérogatives qui leurs sont attribuées dans le cadre de la gouvernance de la caisse nationale du système universel, retenir une évolution de ces paramètres (âge d'équilibre et valeur du coefficient d'ajustement) différente de celle prévue au présent article. Ils devront alors prendre une délibération dans les conditions prévues à l'article 55 du présent projet de loi.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article insère un nouvel article L. 191-5 au sein du chapitre I^{er} (« Calcul de la retraite et modalités de constitution des droits ») du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts financiers

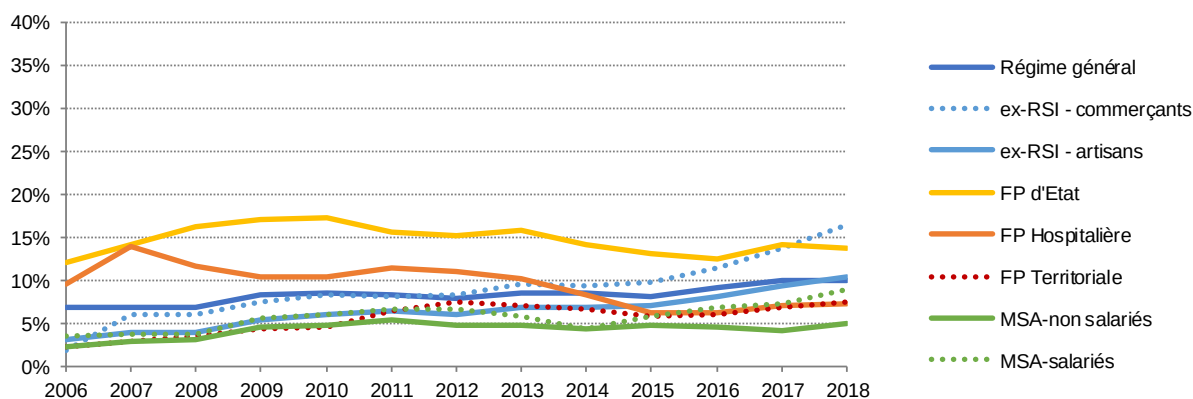
L'impact financier est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts sur les assurés

Parmi les nouveaux retraités du régime général en 2018, 10 % partent avec une décote, tandis que 13 % bénéficient d'une surcote.

Dès 2006, la part des assurés partis en retraite avec décote était particulièrement importante sur le champ de la fonction publique d'État (12 %). Cette part a progressé continuellement jusqu'en 2010 où elle a atteint 17 %. Après cette période, la part des fonctionnaires civils partis en retraite avec décote a diminué pour s'établir à 14 % en 2018.

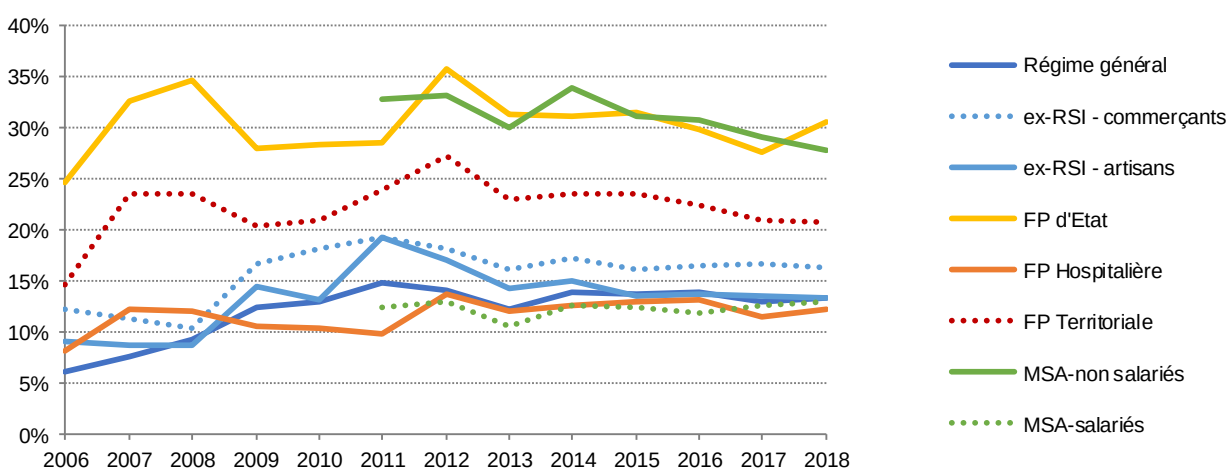
Part des assurés partant en retraite avec décote selon leur régime principal d'affiliation :



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.10 d'après des données : Cnav, MSA, ex-RSI, CNRACL et SRE (champ : pensions civiles).

La part des personnes ayant liquidé une pension avec une surcote est restée stable dans la plupart des régimes de retraite en 2017, à l'exception de la MSA où elle a baissé en 2018. Elle s'élève à 13 % à la CNAV, à 31 % dans la fonction publique d'Etat (pensions civiles), à 21 % dans la fonction publique territoriale et 12 % dans la fonction publique hospitalière.

Part des assurés partant en retraite avec surcote selon leur régime principal d'affiliation :



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.10 d'après des données : Cnav, MSA, ex-RSI, CNRACL et SRE (champ : pensions civiles).

Les conséquences en matière d'âge de départ des assurés de la mise en place d'un âge d'équilibre sont présentés dans la partie 3A de l'introduction.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

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

Le mécanisme de l'âge d'équilibre contribue à la réduction des inégalités en termes de retraites entre les femmes et les hommes.

Pour la génération 1950, 19 % des femmes partent en retraite à l'âge d'annulation de la décote (porté progressivement à 67 ans), contre 10 % des hommes¹. L'âge moyen de la retraite des femmes resterait supérieur à celui des hommes dans le système universel de retraite (cf. partie 3).

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 *Application dans le temps*

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 *Application dans l'espace*

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

5.2.3 *Textes d'application*

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la fixation par décret de la valeur du coefficient d'ajustement.

¹ Drees, Les retraités et les retraites, édition 2019.

Article 11 : Indexation des retraites

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

L'indexation des retraites liquidées est un mécanisme qui permet de maintenir tout au long de leur vie le pouvoir d'achat dont bénéficient les assurés lors de leur départ en retraite. Sans un tel mécanisme, le montant des retraites se déprécierait progressivement par rapport à l'évolution des prix, entraînant une perte de pouvoir d'achat pour leurs titulaires.

La règle de revalorisation des retraites initialement prévue à l'article 71 de l'ordonnance de 1948, codifiée à l'article L. 344 du CSS, a été reprise par l'article L. 351-11, puis par l'article L. 161-25 (article pivot auquel renvoie l'article L. 161-23-1 concernant les retraites).

Actuellement, sauf dérogation, la revalorisation du montant de la retraite de l'ensemble des régimes fonctionnant en annuités¹ est encadrée par deux dispositions de niveau législatif auxquelles renvoient directement ou indirectement les dispositions applicables dans les différents régimes de retraite :

- L'article L. 161-23-1 du CSS prévoit le principe, le rythme (annuel) et la date de revalorisation (1^{er} janvier de chaque année) des retraites de base ;
- L'article L. 161-25 du CSS précise que la revalorisation est fondée sur l'évolution de la valeur moyenne des indices de prix mensuels (hors tabac) calculée sur les 12 derniers mois. Le coefficient de revalorisation correspond donc à l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation, publié par l'INSEE, calculé sur la période de novembre N-1 à octobre N (par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période novembre N-2 à octobre de l'année N-1).

L'indice retenu pour revaloriser les retraites liquidées et la date de cette revalorisation ont subi plusieurs évolutions dont les principales sont rappelées ci-dessous.

La revalorisation des retraites était fondée jusqu'en 1993 sur l'évolution du salaire moyen. Ainsi, la loi n°48-1306 du 23 août 1948 portant modification du régime de l'assurance vieillesse prévoyait que le coefficient de revalorisation correspondait au rapport du salaire moyen des assurés pour l'année écoulée et l'année considérée tel qu'il résulte de la masse de cotisations encaissées et de l'effectif des assurés. De 1987 à 1992, le législateur a fixé directement et annuellement le coefficient de revalorisation des retraites, à un niveau correspondant à l'inflation.

Depuis la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le coefficient de revalorisation des retraites des régimes du secteur privé est fixé en fonction de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) déterminé par l'INSEE. Cette règle a été étendue aux régimes du secteur public par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

¹ Hormis la CRPNPAC et la CNBF

La réforme de 2003 avait également prévu la possibilité pour une conférence de revalorisation composée de partenaires sociaux et présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale, de proposer une correction au taux de revalorisation de l'année suivante pour le plus prochain PLFSS. Le champ d'intervention de cette conférence, initialement circonscrit aux régimes alignés a été étendu aux régimes de la fonction publique et aux régimes spéciaux par la LFSS pour 2009. Cette prérogative a ensuite été confiée au comité de pilotage des régimes de retraite par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, jusqu'à son abrogation par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

Après une période au cours de laquelle était retenu tout d'abord l'évolution prévisionnelle de l'inflation pour l'année N et l'application d'un correctif sur cette même année au titre de l'écart à la prévision de l'année N-1, la LFSS pour 2016 (article 57) a prévu que serait désormais retenu un indice constaté ex post correspondant aux dernières données d'inflation (hors tabac) publiées par l'INSEE et appréciées en moyenne annuelle sur les douze derniers mois.

Cette règle, inscrite actuellement à l'article L. 161-25 du CSS, s'accompagne d'une règle proscrivant toute revalorisation à la baisse des retraites. Ce « bouclier » permet de fixer un plancher au coefficient de revalorisation des prestations fixé à 1, ainsi en cas d'inflation négative sur la période de référence prise en compte, les montants des prestations sont préservés à leur niveau antérieur sans application du taux négatif.

La date de revalorisation des retraites initialement fixée au 1^{er} avril de chaque année par la loi n° 48-1306 du 23 août 1948 portant modification du régime de l'assurance vieillesse, a été décalée à plusieurs reprises. Une double revalorisation intervenant au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet a ainsi été prévue par le décret n° 73-1212 du 29 décembre 1973 et a été aménagée, tout en maintenant les mêmes dates, par le décret n° 82-1141 du 29 décembre 1982. La loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 a pour sa part retenu une date de revalorisation unique fixée au 1^{er} janvier de chaque année. Cette date a ensuite été décalée au 1^{er} avril à compter de l'année 2009 (article 79 de la LFSS pour 2009). La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a reculé cette date au 1^{er} octobre. Enfin, l'article 41 de la LFSS pour 2018 a prévu que la revalorisation interviendrait au 1^{er} janvier à compter de l'année 2019.

S'agissant des régimes complémentaires fonctionnant en points, les retraites sont recalculées chaque année en fonction de l'évolution de la valeur de service du point. La fixation des coefficients de revalorisation relève des conseils d'administration des organismes.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence,

de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) a mené une étude comparative des modes de revalorisation en France et à l'étranger¹ portant sur dix pays choisis pour la diversité de leurs systèmes de retraite : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. S'agissant des retraites liquidées, le COR a montré qu'elles sont en général revalorisées selon l'inflation que ce soit dans le panel des pays étudiés mais également plus largement au sein de l'OCDE.

Le COR relève la situation particulière de la Suède qui applique également le principe de revalorisation des retraites sur les prix mais l'applique qu'en moyenne sur longue période, et seulement dans l'hypothèse où le salaire moyen réel évolue sur longue période conformément au rythme anticipé puisque le coefficient appliqué correspond à l'évolution du salaire moyen brut moins 1,6 %, cette dernière valeur correspondant à l'hypothèse d'évolution du salaire moyen sur longue période (en termes réels). Ce mode d'indexation revient – si l'hypothèse d'évolution du salaire moyen est égale à 1,6 % par an en moyenne sur longue période est bien vérifiée – à une revalorisation des retraites sur les prix. En revanche, si le rythme de croissance du salaire moyen réel s'avère plus fort ou plus faible que le rythme supposé a priori, le mode d'indexation revient à une revalorisation respectivement plus forte ou plus faible que l'inflation.

Quatre pays s'écartent de la règle de revalorisation sur les prix :

- L'Allemagne où la revalorisation est fonction de l'évolution du salaire net, un facteur, lié au rapport démographique, pouvant toutefois être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point retraite ;
- Les Pays-Bas qui revalorisent les retraites en fonction d'un indice de salaire brut ;
- Le Royaume-Uni qui a adopté une règle mixte conduisant à revaloriser les retraites sur la base du maximum entre l'évolution des prix, l'évolution des salaires nominaux et une norme égale à + 2,5 %. Cette règle ne s'applique qu'à la pension de base forfaitaire représentant seulement 25 % du salaire moyen lorsqu'elle est complète ;
- L'Espagne qui prévoit que la revalorisation annuelle du montant des retraites est égale à la différence entre le taux de croissance des recettes de la sécurité sociale et le taux de croissance des retraites versées (liée à l'augmentation du nombre de retraités et au niveau plus élevé des pensions des nouveaux retraités par rapport aux pensions des retraités décédés), à laquelle s'ajoute un terme proportionnel au solde financier du système de retraite. En conséquence, si un déficit est observé, la revalorisation finale est moindre. Cependant, le

¹ Séance plénière du 11 février 2015 « La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection »

Gouvernement espagnol a introduit des bornes à ce facteur de revalorisation annuelle : les retraites ne peuvent pas augmenter de moins de 0,25 % en valeur nominale et de plus de 0,5 % en termes réels.

Pays	Modalités de revalorisation des retraites
Allemagne	Salaires nets de cotisation retraite <i>un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite</i>
Belgique	Prix
Canada	Prix <i>une procédure, lié à la situation financière du régime à long terme, peut induire un gel des retraites jusqu'au retour à l'équilibre</i>
Espagne	Evolution des recettes, des dépenses et situation financière à court terme du régime <i>la revalorisation ne peut être inférieure à 0,25 % en nominal ; ni excéder 0,5 % en réel</i>
Etats-Unis	Prix
Italie	Prix
Japon	Prix <i>un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel des retraites</i>
Pays-Bas	Salaires
Royaume-Uni	Max (prix ; salaires ; 2,5 %)
Suède	Salaires – 1,6 % (réel) <i>un facteur, lié à la situation financière du régime à long terme, peut être appliqué, sans limite d'effet</i>

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les modalités de revalorisation des retraites liquidées. En effet, le principe de revalorisation est aujourd'hui et depuis 1948 fixé par des dispositions de niveau législatif.

Les retraites liquidées dans le système universel resteront indexées sur l'inflation comme le prévoit aujourd'hui l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale. Le présent article prévoit toutefois la possibilité pour les partenaires sociaux de déroger à cette règle par délibération du conseil d'administration de la caisse nationale du système universel. Cette dérogation à une règle de niveau législatif doit par nature également être prévue au niveau législatif.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La définition d'un cadre juridique applicable à l'ensemble des retraites relevant du système universel, suppose de définir leurs modalités de revalorisation.

Afin de maintenir le pouvoir d'achat des retraités, le présent article propose le principe d'une indexation sur l'inflation des retraites liquidées.

Par ailleurs, compte tenu de la place centrale dévolue aux partenaires sociaux dans la gouvernance du système universel de retraite, le présent article prévoit que le conseil d'administration de la caisse nationale du système universel pourra décider de fixer un coefficient de revalorisation différent de celui résultant de l'inflation.

Il rend applicable l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale qui prévoit que le coefficient de revalorisation ne pourra en tout état de cause être inférieur à un, empêchant ainsi toute baisse nominale du montant des retraites afin de protéger les retraités en cas de mauvaise conjoncture. Cette garantie s'appliquera également lorsque le taux de revalorisation sera fixé par le conseil d'administration de la caisse nationale du système universel compte tenu des dispositions prévues par l'article 55 du présent projet de loi.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Revaloriser les retraites liquidées en fonction de l'évolution des revenus et non des prix

Le présent article aurait pu prévoir d'indexer les retraites une fois liquidées non sur l'évolution des prix mais sur celle des revenus, à l'instar de la règle retenue pour l'indexation des valeurs d'achat et de service du point.

Toutefois, le choix d'indexer les retraites sur l'inflation vise essentiellement à maintenir constant dans le temps le pouvoir d'achat de l'assuré lors de son départ à la retraite. Par ailleurs, l'instauration d'une possibilité pour les partenaires sociaux de retenir, par dérogation, une revalorisation fondée sur l'évolution des salaires ajustée d'une variable, permettra le cas échéant de tenir compte des circonstances particulières qui pourraient justifier de s'éloigner de l'inflation.

Par ailleurs, les retraites déjà liquidées avant l'instauration du système universel de retraite, qui auront vocation à être revalorisées à l'avenir comme celles qui sont régies par le nouveau dispositif, ont été constituées dans un système paramétré pour être revalorisées en fonction de l'inflation. En outre, les nouvelles règles ne doivent pas conduire à modifier la situation des retraités actuels. Aussi, retenir un indice différent que celui déjà appliqué aux retraites liquidées aurait introduit une inéquité intergénérationnelle.

Enfin, pour maintenir le même niveau global de dépenses sur le cycle de vie, si une revalorisation des retraites fondée sur l'évolution des salaires avait été retenue, le taux de remplacement lors du départ en retraite aurait dû être diminué. Aussi, les assurés dont l'espérance de vie est plus faible que la moyenne de leur génération, auraient été particulièrement défavorisés.

3.1.2. Ne pas prévoir de rôle de la gouvernance du système universel de retraite en matière d'indexation des retraites

Il aurait été possible de ne pas accorder de pouvoirs au conseil d'administration de la caisse nationale du système universel en matière d'indexation des retraites.

Toutefois, les partenaires sociaux auraient dans ce cas été privés d'un levier concourant à la mission de pilotage de la trajectoire financière du système de retraite qui leur est dévolue par le présent projet de loi. L'engagement du Gouvernement d'instaurer une véritable « coresponsabilité » entre l'Etat et les partenaires sociaux dans le pilotage du système de retraites n'aurait donc pas été respecté.

3.1.3. Ne pas instaurer de plancher dans la fixation du coefficient de revalorisation

Il aurait été possible de ne pas prévoir de mécanisme correctif et d'autoriser, en cas de conjoncture dégradée, que les retraites puissent subir une baisse de leur valeur nominale.

Cette option aurait été contraire aux engagements pris par le Gouvernement de garantir que le niveau des retraites liquidées ne baissera pas.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit que les retraites liquidées seront revalorisées, dans le système universel de retraite, chaque année au 1^{er} janvier en fonction de l'évolution de l'inflation. Il maintient donc la règle actuelle de revalorisation des retraites et renvoie à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale aux termes duquel le coefficient de revalorisation dépend de l'évolution de la valeur moyenne des indices de prix mensuels (hors tabac) calculée sur les 12 derniers indices mensuels publiés par l'INSEE l'avant-dernier mois précédant la revalorisation.

Ainsi, le mécanisme retenu permettra d'une part de garantir le maintien du pouvoir d'achat des retraites, et d'autre part, d'assurer la soutenabilité financière à long terme du système universel, au travers des pouvoirs confiés aux partenaires sociaux qui pourront choisir de déroger à cette règle, selon les modalités prévues pour la gouvernance du système universel, et dans le respect de sa trajectoire financière pluriannuelle. Si le taux décidé par le conseil d'administration est inférieur à l'inflation, il devra être validé par le législateur.

Enfin, le présent projet de loi comme l'article L. 161-25 du CSS prévoient des dispositions garantissant que le montant des retraites ne pourra en tout état de cause pas baisser.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article insère un nouvel article L. 191-6 au sein du chapitre I^{er} (« Calcul de la retraite et modalités de constitution des droits ») du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale.

Cet article prévoit les modalités d'indexation des retraites liquidées dans le système universel de retraite, à la place des règles actuellement applicables qui seront abrogées.

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

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union Européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

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

4.2.2. Impacts financiers

Chronique des revalorisations des retraites de base

Année	Date	Taux de revalorisation
1992	1 ^{er} janvier	1 %
	1 ^{er} juillet	1,80 %
1993	1 ^{er} janvier	1,30 %
1994	1 ^{er} janvier	2 %
1995	1 ^{er} janvier	1,20 %
	1 ^{er} juillet	0,50 %
1996	1 ^{er} janvier	2 %
1997	1 ^{er} janvier	1,20 %
1998	1 ^{er} janvier	1,10 %
1999	1 ^{er} janvier	1,20 %
2000	1 ^{er} janvier	0,50 %
2001	1 ^{er} janvier	2,20 %
2002	1 ^{er} janvier	2,20 %

2003	1 ^{er} janvier	1,50 %
2004	1 ^{er} janvier	1,70 %
2005	1 ^{er} janvier	2 %
2006	1 ^{er} janvier	1,80 %
2007	1 ^{er} janvier	1,80 %
2008	1 ^{er} janvier	1,10 %
	1 ^{er} septembre	0,80 %
2009	1 ^{er} avril	1 %
2010	1 ^{er} avril	0,90 %
2011	1 ^{er} avril	2,10 %
2012	1 ^{er} avril	2,10 %
2013	1 ^{er} avril	1,30 %
2014	1 ^{er} octobre	0 %
2015	1 ^{er} octobre	0,1 %
2016	1 ^{er} octobre	0 %
2017	1 ^{er} octobre	0,8 %
2018	/*	0 %
2019	1 ^{er} janvier	0,3 %**
2020	1 ^{er} janvier	0,3 à 1 %***

* décalage de la date de revalorisation du 1^{er} octobre au 1^{er} janvier à compter de 2019

** revalorisation maîtrisée prévue par l'article 68 du PLFSS pour 2019

** revalorisation différenciée selon le montant total de retraite perçu en 2019, application de 5 taux : 0,3%, 0,4%, 0,6%, 0,8% ou 1% (inflation).

Chronique des revalorisations des retraites complémentaires AGIRC-ARRCO

Année	Date	Taux de revalorisation ARRCO	Taux de revalorisation AGIRC
1999	1 ^{er} janvier		0,40 %
	1 ^{er} avril	0,90 %	
2000	1 ^{er} janvier		0 %
	1 ^{er} avril	0,80 %	

2001	1 ^{er} avril	1,90 %	2,29 %
2002	1 ^{er} avril	1,60 %	1,60 %
2003	1 ^{er} avril	1,60 %	1,58 %
2004	1 ^{er} avril	1,76 %	1,74 %
2005	1 ^{er} avril	2,00 %	2,02 %
2006	1 ^{er} avril	1,65 %	1,65 %
2007	1 ^{er} avril	1,71 %	1,70 %
2008	1 ^{er} avril	1,46 %	1,45 %
2009	1 ^{er} avril	1,30 %	1,31 %
2010	1 ^{er} avril	0,72 %	0,72 %
2011	1 ^{er} avril	2,11 %	0,40 %
2012	1 ^{er} avril	2,30 %	2,29 %
2013	1 ^{er} avril	0,80 %	0,51 %
2014	1 ^{er} avril	0%	0%
2015	c	0 %	0 %
2016	1 ^{er} novembre	0 %	0 %
2017	1 ^{er} novembre	0 %	0 %
2018	1 ^{er} novembre	0,6 %	0,6 %
2019	1 ^{er} novembre	1 %	

4.2.3. Impacts sur les entreprises

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

4.2.4. Impacts sur les assurés

La mesure proposée permettra aux retraités de bénéficier, dans le système universel de retraite, comme aujourd'hui, d'une indexation de leurs retraites sur l'inflation afin de maintenir leur pouvoir d'achat tout au long de leur vie.

Les partenaires sociaux pourront décider d'une autre modalité d'indexation des retraites dès lors qu'elle demeure compatible avec le respect de la trajectoire financière pluriannuelle du système universel et qu'elle ne conduit pas à une baisse de la valeur nominale des pensions.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

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

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

L'application du présent article ne suppose pas la publication de textes d'application.

Article 12 : DAI et service aux assurés

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système actuel où près de la moitié des nouveaux retraités¹ sont des polypensionnés relevant de plusieurs régimes de base et où les assurés du secteur privé perçoivent une pension d'au moins un régime de base et un régime complémentaire, la simplification des démarches des assurés a nécessité une coordination accrue entre régimes et le développement de services communs.

Initialement centré sur le droit à l'information des assurés consacré par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le service aux assurés a progressivement été renforcé et enrichi, sous l'égide du Groupement d'intérêt public « Union retraite » (GIP UR) qui a succédé en 2014 au GIP « Info retraite » créé en 2003.

Le service aux assurés est au cœur des missions du GIP « Union retraite ». Chargé d'assurer la coordination et le pilotage de l'ensemble des projets inter-régimes de simplification et de mutualisation ayant pour objet d'améliorer les relations des régimes de retraite avec leurs usagers, le GIP UR assure notamment le pilotage du projet majeur de répertoire de gestion des carrières unique (RGCU). Par ailleurs, la montée en charge d'un programme de services aux assurés s'est traduit, en mars 2019, par l'ouverture d'un télé service de demande de retraite en ligne unique, projet phare de l'inter-régimes.

Le droit à l'information sur la retraite

Le droit à l'information sur la retraite, cœur de métier historique du GIP Union retraite est aujourd'hui le fruit d'une coopération réussie entre régimes au service de l'assuré.

Le relevé de situation individuelle (RIS) et l'estimation indicative globale (EIG)

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit l'envoi tous les cinq ans, lors de « campagnes systématiques », d'un relevé de situation individuelle (RIS) et d'une estimation indicative globale (EIG) aux assurés :

Le relevé de situation individuelle est un relevé de carrière commun à tous les régimes, envoyé systématiquement aux assurés à 35, 40, 45 et 50 ans. Il retrace la situation de l'assuré au regard de ses droits à la retraite et comprend notamment :

- un tableau indiquant le nombre de trimestres pour chaque régime de base, avec un total tout régimes écrité ;
- un tableau donnant les informations propres à chaque régime complémentaire (nombre de points...) ;

¹ Note DREES-BRET 17-05 pour le COR, février 2017. 44 % des femmes et 55 % des hommes âgés de 66 ans début 2016, ont été affiliés à plusieurs régimes au cours de leur carrière.

- une explication sur la signification de ces données ;
- des informations complémentaires dont un tableau du nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le taux plein en fonction des générations.

Le RIS se présente sous la forme d'un feuillet par régime d'affiliation présentant le détail chronologique de la carrière par périodes et employeurs, avec les droits acquis.

L'estimation indicative globale est envoyée à l'assuré tous 5 ans à partir de 55 ans et jusqu'à la liquidation de la pension. Elle ajoute aux indications du RIS une évaluation du montant de la retraite (montant global et montant de chacune des retraites auxquelles l'assuré est susceptible d'avoir droit). Un feuillet d'estimations présente un tableau des montants qui seraient versés par chaque régime en fonction de différentes dates de liquidation. Le tableau est décliné par régimes de base et régimes complémentaires. Pour chaque régime, la date de taux plein ou la mention des droits déjà liquidés sont indiquées. Le tableau est complété par des explications complémentaires (notion de taux plein, différentes dates de départ, hypothèses de calcul retenues) et certaines informations contextuelles.

Entre 2007, date de la première campagne, et 2017, cet envoi s'effectuait par voie postale et sous format papier. Depuis 2017, la campagne systématique du droit à l'information est dématérialisée pour les assurés ayant ouvert un compte personnel retraite ou un compte en ligne sur un portail d'un régime de retraite. S'inscrivant dans un mouvement général de simplification des démarches administratives, cette évolution a permis d'améliorer le service rendu aux assurés et de dégager des économies de gestion estimées à 600 000 €. La dématérialisation des courriers de la campagne systématique a fortement progressé en 2018. 37 % des 2 millions de d'EIG et 18 % des 3,8 millions de RIS ont été dématérialisés sur la campagne 2018.

En dehors des campagnes systématiques, le RIS et l'EIG peuvent également être délivrés à la demande. Ces documents sont disponibles à tout moment, composés et restitués en temps réel sur le portail commun inter-régimes.

L'information générale et l'entretien : deux dispositifs instaurés par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites renforce les obligations en matière d'information des assurés en instaurant deux nouveaux dispositifs :

L'information pour les primo-cotisants : depuis 2012 un document d'information générale sur le système de retraite français est adressé aux nouveaux assurés dans l'année qui suit le début de sa carrière professionnelle (sous réserve d'avoir validé 2 trimestres de retraite).

L'entretien d'information retraite (EIR) qui offre à tout assuré en activité ou non, âgé de 45 ans au moins et ayant acquis des droits dans un régime obligatoire français la possibilité de bénéficier d'un rendez-vous pour faire le point sur sa carrière, d'obtenir des simulations du montant de sa retraite et de poser ses questions aux experts de son régime. Au cours de cet entretien, l'assuré se voit communiquer une estimation du montant potentiel de sa pension, qui peut varier selon différents scénarii (départ à l'âge légal ou l'âge d'obtention du taux plein, conséquence d'une poursuite d'activité...). Un second type d'entretien a été mis en place, il est destiné à informer, en dehors de toute limite d'âge, tout assuré ayant un projet d'expatriation sur les incidences de ce départ sur l'acquisition de ses droits à pension. Une information est aussi apportée à son conjoint.

Le compte personnel de retraite inter-régimes

Depuis la mi-octobre 2016 est déployé un portail commun inter-régimes qui offre les services du droit à l'information en ligne et qui a progressivement été enrichi d'un panel de services complémentaires. Ce portail commun est constitué d'un site Internet d'information et d'un espace sécurisé : le compte personnel retraite (CPR).

Les services opérationnels sont les suivants :

- L'accès en ligne au droit à l'information (RIS, EIG et EVA) : 3 services interactifs d'accès à ces documents en ligne ont été mis en place. Ils sont accessibles aux assurés à partir du compte personnel retraite ainsi que par les portails assurés des régimes
- L'accès en ligne à un outil de simulation globale (M@rel) du montant des pensions de retraite, disponible à tout âge et s'appuyant sur les données du RIS. Ce simulateur offre à l'assuré une démarche personnalisable pour éclairer ses choix de carrière.
- L'accès en ligne à un historique des paiements, à des attestations et à des attestations fiscales.
- L'accès à une présentation chronologique de la carrière en ligne et l'identification des anomalies de carrière. Ce service permet à l'assuré d'avoir une vision chronologique de sa carrière pour l'ensemble de ses régimes. Il permet également de mettre en évidence d'éventuelles anomalies et/ou périodes pour lesquelles il manque des informations.
- Un outil support de partage des pièces justificatives et service de suivi des demandes de l'assuré ;
- Un service de demande de rectification de carrière pour les assurés de 55 ans ou plus. Ce service offre la possibilité à l'assuré de signaler, pour tous les régimes, une période manquante ou erronée dans sa carrière et de joindre les pièces justificatives demandées.

La demande unique de retraite en ligne depuis mars 2019. Projet phare de l'inter-régimes constitue une avancée importante en matière de service rendu à l'utilisateur. Il permet à l'utilisateur de demander, en une seule démarche, sa retraite dans l'ensemble de ses régimes. Les pièces justificatives nécessaires au traitement de sa demande ne lui seront demandées d'une seule fois. Il pourra également suivre en ligne l'avancement et le traitement de sa demande de retraite.

Le développement continu du bouquet de services depuis 2016 a contribué à une progression régulière du nombre de comptes créés. En 2017, on comptait 1 783 309 comptes. Le simulateur M@rel et la présentation chronologique de la carrière sont les services les plus sollicités par les assurés et les articles « âge et montant de ma retraite » les plus consultés.

Le projet de mutualisation du contrôle d'existence

Afin de simplifier les démarches de certification de l'existence des retraités résidant hors de France¹, des simplifications structurelles sont en cours de déploiement.

En premier lieu, le régime général travaille au remplacement des certificats d'existence par des échanges de données d'état-civil avec certains pays de l'Union européenne. Ces échanges, qui garantissent une fiabilité optimale en termes de contrôle de l'existence des assurés, fonctionnent avec l'Allemagne depuis 2015, la Belgique et le Luxembourg depuis 2016 et seront prochainement effectifs avec l'Espagne, l'Italie et le Danemark, ce qui entraînera à court terme la suppression de

¹ Le contrôle d'existence (absence de décès) du retraité est effectué par le biais du traitement des données d'état civil pour les retraités qui résident en France. Toutefois, pour les résidents à l'étranger, l'état civil français ne peut être mobilisé ce qui implique des mécanismes de contrôle ad hoc. En 2015 et pour le seul régime général, plus d'1,2 million de retraités percevaient à l'étranger 3,7 Mds € de pensions.

l'envoi du certificat à plus de 350 000 pensionnés résidant en Europe. En 2018, des contacts ont été pris pour la mise en place de ces échanges dématérialisés avec les Pays-Bas, la Suisse et le Portugal. Par ailleurs, un projet combinant, dès sa mise en œuvre, mutualisation et dématérialisation des certificats d'existence est déployé par le GIP Union retraite. Il repose sur un service unifié à l'échelle de l'ensemble des régimes de retraite, afin qu'un même assuré puisse en une seule démarche transmettre son certificat à l'ensemble de ses caisses. Cette transmission se fait par voie papier ou dématérialisée selon le choix de l'assuré. Le lancement des premières enquêtes a été fait à l'automne 2019.

4.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

4.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Plusieurs pays ont mis en place des mécanismes afin d'informer les assurés sur leurs droits en matière de retraite. Le Centre d'études de l'emploi a publié en octobre 2010 un rapport de recherche sur les systèmes d'information sur les retraites en Europe et aux Etats-Unis. Les différentes modalités de diffusion de l'information sur les retraites et la nature de l'information fournie en Suède, en Allemagne, en Finlande, en France, au Royaume-Uni, au Portugal et aux Etats-Unis y sont comparées.

Le courrier postal est encore le principal vecteur d'information. Aux Etats-Unis, en Suède, en Allemagne et en Finlande, il y a une obligation légale de faire parvenir un courrier tous les ans. Tous les actifs ne sont pas concernés. Les envois commencent à 18 ans en Finlande, à 25 ans aux Etats-Unis et à 27 ans en Allemagne. En Suède, dès qu'une personne a acquis des droits à pension, elle reçoit un courrier annuel appelé « enveloppe orange », première initiative en Europe en matière de courrier individuel. Cet envoi a accompagné la réforme du système de retraite suédois (introduction des comptes notionnels), afin de contribuer au succès de celui-ci.

Certains pays n'ont pas mis en place d'envoi annuel de courrier, mais le droit à l'information est assuré par la mise à disposition des assurés de leurs droits. Ainsi, au Royaume-Uni, le « Freedom of Information Act » offre la possibilité de demander des informations individuelles à toutes les institutions publiques, dont le ministère du Travail et des Pensions, lequel détient les informations sur les droits à pension. Au Portugal, il n'y a pas non plus d'envoi automatique d'information individuelle prévu par la loi, cependant, depuis 2005, les informations administratives du système de retraite de la Sécurité sociale sont diffusées sur Internet.

L'offre de services dématérialisés existe aussi à l'étranger où plusieurs pays ont mis en place des portails internet avec un accès personnel et sécurisé pour chaque assuré. Dans certains pays, comme la Suède par exemple, ces portails viennent compléter les informations envoyées sous forme de courrier. Au Portugal, le portail Segurança Social Directa est le seul véhicule de l'information aux assurés.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi un droit à l'information renouvelé et adapté au nouveau système. Ce droit à l'information renforcé passera par la mise en place d'un compte personnel unique permettant un accès à une information actualisée, fiable et exhaustive de l'ensemble de ses droits, à tout moment, et portant sur l'intégralité des droits inscrits au compte. Les modalités de révision des pensions et le délai dans lequel elles peuvent intervenir doivent par ailleurs être définis par la loi.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le système de retraite peut être perçu comme complexe par les assurés. En créant un système universel de retraite, le Gouvernement veut permettre aux assurés de comprendre la retraite et de connaître leurs droits. Pour comprendre ce nouveau système, un accès aux règles qui le régissent et aux droits qu'il octroie est nécessaire. C'est pour cela que le droit à l'information est renforcé et modernisé. Les assurés bénéficieront d'une offre de conseil personnalisée, auront un accès simplifié au fonctionnement de la retraite par le biais du compte personnel unique, afin qu'ils puissent la prendre en compte lors de leurs choix professionnels, et ce tout au long de leur carrière. La mise en place d'un compte personnel unique permettra à chaque assuré de visualiser en permanence tous les éléments le concernant et de réaliser en ligne et de manière sécurisée toutes les démarches utiles et de prendre toute décision en connaissance de cause s'agissant du passage à la retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

L'option de développer les envois postaux en augmentant la fréquence d'envoi de courriers n'a pas été retenue, le développement de l'offre de services numériques paraissant mieux adapté à l'avenir.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu en matière de droit à l'information repose sur une généralisation de la dématérialisation des démarches liées à la retraite, des dispositifs particuliers d'accompagnement devant être prévus pour les assurés en situation de fragilité et qui sont éloignés du numérique.

Ils seront accompagnés de façon personnalisée et pourront à tout moment disposer d'une estimation du montant de la retraite à laquelle ils auraient droit en fonction de différents âges de départ et de différentes hypothèses d'évolution de carrière.

Dans le système universel, chaque assuré disposera gratuitement d'un compte personnel en ligne. Sur ce compte, les assurés auront accès à une information actualisée, fiable et exhaustive de l'ensemble de ses droits ainsi que d'une information générale sur le fonctionnement du système de retraite par répartition, notamment sur les règles d'acquisition des droits. Les modalités de création de ce compte seront fixées par ordonnance dans le respect des règles garanties en matière d'accès à ce service en ligne et de protection des données personnelles. Le délai d'habilitation est fixé à douze mois à compter de la publication de la présente loi.

Le présent article encadre par ailleurs le délai de révision des retraites liquidées en le fixant à deux années.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un chapitre VIII au sein du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Ce chapitre VIII, intitulé : « Droit à l'information des assurés et dispositions communes », comprend deux articles qui sont créés par le présent article. Les règles actuellement prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables aux régimes de retraite de base et complémentaire sont abrogées. .

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

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union Européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts sur les assurés

La mise en place d'un compte individuel intégrant l'ensemble des droits à retraite des assurés permet une amélioration de leur accès au droit des assurés avec une information fiabilisée, actualisée chaque année, permettant des projections individuelles et une meilleure compréhension des conséquences de leurs choix professionnels en matière de retraite.

La mise en place d'un système unique permettra un meilleur accès aux droits. Une récente étude de la Drees¹ a ainsi montré que le non-recours à une partie des droits retraite était fréquent : à l'âge de 70 ans, 68 % des assurés nés en 1942 seulement ont fait valoir l'ensemble de leurs droits à retraite. 24 % des assurés bénéficient seulement d'une partie des pensions auxquelles ils ont droit. Si les droits non liquidés correspondent le plus souvent à des régimes que ces retraités ont quittés depuis de nombreuses années et dans lesquels ils ont acquis peu de trimestres ou peu de points retraite, cela représente pour ces assurés un manque à gagner moyen de 40 € bruts mensuels.

4.2.2. Impact sur les services

La mise à jour régulière des droits et la possibilité ouverte aux assurés de pouvoir demander à leur caisse une rectification des données figurant sur leur compte tout au long de leur carrière est de nature à réduire les délais de traitement des dossiers au moment de la liquidation des retraites.

Le délai de rectification des retraites de deux années permet également de renforcer la sécurité juridique des retraites versées.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La mesure n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

¹ Langevin et Martin, 2019, « Non-recours : à 70 ans, un tiers des assurés n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite », Études et Résultats, n°1124, Drees, septembre.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

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

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la définition par décret des modalités d'application de l'article L. 198-1.

CHAPITRE III - UN SYSTÈME FONDÉ SUR UNE ÉQUITÉ CONTRIBUTIVE

Section 1 DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ENSEMBLE DES ASSURÉS

Article 13 : Dispositions communes

Section 2 DISPOSITIONS APPLICABLES AUX SALARIÉS ET ASSIMILÉS

Article 14 : Dispositions applicables aux salariés et assimilés

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, le régime de retraite de base des salariés et des catégories assimilées est financé principalement, par les cotisations d'assurance vieillesse, assises sur les revenus d'activité. Ces cotisations sont calculées :

- pour partie sur la fraction de la rémunération inférieure ou égale au plafond de la sécurité sociale (PASS). En 2020, le PASS s'élève à 41 136 euros, soit un plafond mensuel de 3 428 euros. Le PASS est réévalué chaque année en fonction de l'évolution des salaires ;
- pour partie sur la rémunération totale.

Une part des cotisations est à la charge des employeurs, l'autre est à la charge des salariés. Les taux des cotisations incombant à chaque redevable sont fixés par décret.

Les taux de cotisations applicables en 2020 sont les suivants :

	Cotisations plafonnées	Cotisations déplafonnées	Total
Cotisations patronales	8,55%	1,90%	10,45%
Cotisations salariales	6,90%	0,40%	7,30%
Total	15,45%	2,30%	17,75%

Par ailleurs, les salariés et assimilés cotisent à des régimes de retraite complémentaire obligatoires différents selon leur statut et à des taux différents selon la tranche de revenus concernée.

Les salariés de droit privé sont affiliés à l'AGIRC-ARRCO alors que les agents non titulaires de l'État, salariés de droit public, sont affiliés à l'IRCANTEC. L'AGIRC-ARRCO affine plus de 22 millions de cotisants et l'IRCANTEC près de 3 millions.

D'autres populations bénéficient de retraites complémentaires spécifiques à raison de leurs professions ; il s'agit notamment des personnels navigants professionnels de l'aéronautique civile affiliés à la CRPNPAC.

1. Les cotisations du régime complémentaire AGIRC-ARRCO sont à 40 % à la charge du salarié et à 60 % à la charge de l'employeur. L'assiette des cotisations comprend plusieurs tranches :

- la tranche 1, soit l'ensemble des rémunérations inférieures au montant du PASS ;
- la tranche 2, correspondant à la part de la rémunération comprise entre le montant du PASS et 8 fois ce montant.

À ces cotisations s'ajoutent par ailleurs :

- une contribution d'équilibre technique (CET) de 0,35 % due sur l'ensemble de la rémunération lorsque celle-ci excède le plafond de la sécurité sociale ;
- une contribution d'équilibre global (CEG) dont le niveau diffère entre la part de la rémunération inférieure ou supérieure à la rémunération au plafond.

Ces deux contributions n'ouvrent pas de points mais assurent l'équilibre financier du régime.

La partie de la rémunération qui est supérieure à huit fois le PASS ne donne lieu à aucun prélèvement de cotisations et n'ouvre aucun droit à retraite.

En résumé, les cotisations de l'AGIRC-ARRCO se décomposent comme suit :

	Taux de cotisations	Part salariale	Part patronale
CEG < PASS	2,15%	0,86%	1,29%
CEG > PASS	2,70%	1,08%	1,62%
CET *	0,35%	0,14%	0,21%
Tranche 1	7,87%	3,15%	4,72%
Tranche 2	21,59%	8,64%	12,95%

Toutefois, en application d'accords collectifs spécifiques, certains salariés :

- bénéficient d'une prise en charge de la cotisation de retraite complémentaire par leur employeur supérieure à 60 % ;
- sont redevables conjointement avec leur employeur de taux de cotisations supérieurs au droit commun.

L'AGIRC-ARRCO dénombre ainsi 3,2 millions de salariés concernés par ces taux dérogatoires dont :

- environ 1 million est concerné par une majoration du taux de droit commun comprise entre 0,5 et 1,5 point ;
- 2 millions par une majoration du taux de droit commun comprise entre 1,5 et 2 points ;
- 0,2 million par une majoration comprise entre 2 et plus de 3,5 points.

2. Les cotisations du régime complémentaire de l'IRCANTEC sont également calculées par tranche et les taux de cotisations diffèrent selon ces tranches.

- La tranche A correspond à la fraction de rémunération inférieure ou égale au PASS.
- La tranche B correspond à la part de la rémunération comprise entre le montant du PASS et 8 fois ce montant.

	Taux de cotisations	Part salariale	Part patronale
Tranche A	7,00%	2,80%	4,20%
Tranche B	19,50%	6,95%	12,55%

Le tableau ci-dessous résume, pour certaines rémunérations, le niveau des taux de cotisations d'assurance vieillesse applicables pour les salariés du régime général

Tableau – niveau des cotisations d’assurance vieillesse applicables dans le régime général

Avant réforme				
	Rémunération	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total
AGIRC-ARRCO	1 SMIC	172 €	250 €	422 €
	3 SMIC	508 €	761 €	1 269 €
AGIRC-ARRCO Taux dérogatoire +2 %	1 SMIC	187 €	266 €	453 €
	3 SMIC	542 €	795 €	1 337 €
AGIRC-ARRCO répartition dérogatoire 70/30	1 SMIC	157 €	266 €	423 €
	3 SMIC	444 €	825 €	1 269 €
IRCANTEC	1 SMIC	154 €	223 €	377 €
	3 SMIC	428 €	666 €	1 094 €

Note de lecture : le tableau récapitule les cotisations acquittées mensuellement en application du droit en vigueur en 2020 par le salarié et l’employeur, dans 4 situations différentes, pour une rémunération de 1 SMIC (1521,22 € en valeur 2019) et de 3 SMIC (4563,66 €).

Pour que le plafonnement des cotisations dues au titre de l’assurance vieillesse en fonction de la rémunération soit équitable entre l’ensemble des salariés, la valeur du plafond de la sécurité sociale doit être ajustée à la présence effective du salarié dans l’entreprise, c’est-à-dire à sa quotité de travail. Depuis le 1^{er} janvier 2018, l’article R. 242-2 CSS prévoit que la valeur mensuelle du plafond retenu pour chaque paie est ajustée de manière unique, *pro rata temporis*, en fonction de la périodicité de ladite paie ou, lorsque le salarié n’a pas été présent au cours de l’ensemble de cette période, à proportion des jours couverts par le contrat de travail au cours de cette même période. Pour cette proratisation, dont les modalités sont précisées par circulaire, seules les absences non rémunérées, décomptées par unités ne pouvant être inférieures à 1 jour, peuvent donner lieu à une réduction du plafond applicable à la rémunération.

Pour les salariés relevant de plusieurs employeurs, l’article L. 242-3 du code de la sécurité sociale prévoit un dispositif d’échanges d’informations entre ces derniers pour établir la part des cotisations incombant à chacun. Cet article autorise également les employeurs, lorsqu’il ne leur est pas possible de se coordonner pour appliquer le plafonnement des cotisations, à appliquer pour le salarié multi-employé les cotisations plafonnées dans les mêmes conditions que pour les autres salariés employés à temps partiel. Cette seconde modalité correspond à celle qui est utilisée en pratique par les employeurs.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l’enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l’incapacité de travailler a le droit d’obtenir de la collectivité des moyens convenables d’existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l’exigence constitutionnelle résultant des

dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi des règles communes de cotisations pour l'ensemble des assurés sociaux. Le système universel de retraite vise notamment à instaurer un taux unique de cotisations et à étendre l'assiette des cotisations créatrices de droits puisqu'elles seront désormais calculées dans la limite de trois fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS). La loi doit prévoir l'assiette des cotisations applicables dans le cadre de ce nouveau système. Il lui revient également de fixer les conditions de calcul de la part plafonnée ainsi que ses exceptions qui seront regroupées à l'article L . 241-3-1 du code de la sécurité sociale et simplifiées.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les présents articles doivent permettre la convergence de l'effort contributif de l'ensemble des salariés du privé et des contractuels de droit public qui relèvent du régime général de sécurité sociale, et qui seront également applicables, par renvoi, à l'ensemble des autres catégories d'assurés, notamment les fonctionnaires et les exploitants agricoles qui continuent de relever de régimes distincts.

Dans le cadre du système universel de retraite, l'assiette des cotisations, ainsi que les règles de plafonnement et de taux devront être identiques pour l'ensemble des salariés en dessous de 3 fois le niveau du plafond de la sécurité sociale afin d'assurer une équité contributive entre tous les assurés et de rendre le système de retraite plus lisible et plus compréhensible pour tous.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

Dans le système universel, les cotisations d'assurance vieillesse de l'ensemble des assurés du régime général seront assises et calculées sur le revenu d'activité tel que défini à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

Les présents articles prévoient qu'un décret fixera le taux de la cotisation d'assurance vieillesse. Il est prévu que ce taux s'établisse à 28,12 %. Cette cotisation sera due à 60 % par les employeurs et à 40 % par les assurés.

En pratique, cette cotisation au système universel comporte deux parties correspondant à deux assiettes distinctes :

- Une part plafonnée dont le taux sera fixé par décret à 25,31 % (soit 90 % des 28,12 %), s'appliquera à la part de la rémunération limitée à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale (soit environ 120 000 €). En cas de poly-activité, cette part plafonnée sera proratisée en fonction de la quotité de travail réalisée auprès de chaque employeur. C'est à partir des montants de la part plafonnée des cotisations dues que seront calculés les droits à retraite accordés aux assurés au titre de leur activité professionnelle. L'application d'exonération de cotisations qui font l'objet d'une prise en charge intégrale par un tiers, d'une compensation par le budget de l'État ou d'une affectation de ressources équivalentes n'aura pas pour effet de minorer les droits des assurés, auxquels sera ouvert le nombre de points qu'ils auraient obtenus en l'absence d'application de ces exonérations.
- Une part déplafonnée, dont le taux sera fixé par décret à 2,81 % (soit 10 % des 28,12 %), s'appliquera à la totalité des rémunérations perçues sans limitation de niveau et participera au financement mutualisé des dépenses du système de retraite. Ainsi, les taux de cotisations du système universel seront les suivants :

	Cotisations plafonnées	Cotisations déplafonnées	Total
Cotisations patronales	15,18%	1,69%	16,87%
cotisations salariales	10,13%	1,12%	11,25%
Total	25,31%	2,81%	28,12%

Les points à l'assurance retraite seront acquis sur la base de la part de la cotisation limitée à 3 fois le montant du PASS (soit 123 408 euros en 2020), sur la base de taux de cotisation proches du niveau auquel sont déjà soumis les salariés sur cette tranche de revenu. Par ailleurs, la répartition entre employeur et salarié correspondra à la répartition aujourd'hui en vigueur dans le régime de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO soit respectivement 60 et 40 %.

Ces règles de taux et d'assiette seront applicables au 1^{er} janvier 2025 pour l'ensemble des assurés sous réserve des périodes transitoires prévues : ils seront applicables aux salariés nés avant le 1^{er} janvier 1975 dont les droits continueront à être calculés selon les anciennes règles de calcul des pensions tant dans le régime de base que dans le régime complémentaire auquel ils demeurent affiliés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les articles L. 241-3 et L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale qui prévoient les règles d'assiette et de cotisations à l'assurance vieillesse et de proratisation du plafond de la sécurité sociale en cas d'activité à temps partiel sont modifiés.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts financiers

La réforme entraîne une baisse des cotisations vieillesse patronales et salariales des salariés affiliés à l'AGIRC-ARRCO pour leur retraite complémentaire et une hausse des cotisations vieillesse patronales et salariales des assurés affiliés à l'IRCANTEC pour leur retraite complémentaire.

L'impact financier de la réforme sur les cotisations des salariés et assimilés est décrit dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les présents articles modifient les cotisations à la charge des employeurs en intégrant les régimes complémentaires au régime de base.

Le taux de cotisation du système universel correspond au niveau auquel sont soumis les salariés au revenu supérieur à 1 PASS, soumis aux taux de droit commun de l'AGIRC-ARRCO sur la tranche de revenu comprise entre 0 et 1 PASS.

La mise en œuvre du système universel aura pour effet de diminuer progressivement le taux de cotisations applicables aux revenus supérieurs à 3 fois le montant du PASS (ainsi, corrélativement, que les droits à pension associés) puisque la tranche 2 de l'AGIRC-ARRCO et la tranche B de l'IRCANTEC étaient comprises entre 1 et 8 PASS tandis que les cotisations plafonnées du système universel seront prélevées dans la limite de 3 PASS.

Le tableau ci-dessous présente les cotisations mensuelles à la charge des employeurs avant et après l'entrée en vigueur de la réforme pour un salarié percevant une rémunération égale à 1 ou 3 SMIC. Il est à noter que, pour les rémunérations proches du SMIC, le surcroît de cotisations employeur pourra être partiellement exonéré (totalement au niveau du SMIC) du fait des dispositifs d'exonération dégressive de cotisations employeur, et notamment la réduction générale.

		Avant réforme	Après réforme	Différence
Rémunération		Cotisations employeurs	Cotisations employeurs	Employeur
AGIRC-ARRCO	1 SMIC	250 €	257 €	6 €
	3 SMIC	761 €	770 €	9 €
AGIRC ARRCO Taux dérogatoire +2 %	1 SMIC	266 €	257 €	-9 €
	3 SMIC	795 €	770 €	-25 €
AGIRC ARRCO répartition dérogatoire 70/30	1 SMIC	266 €	257 €	-10 €
	3 SMIC	825 €	770 €	-55 €
IRCANTEC	1 SMIC	223 €	257 €	34 €
	3 SMIC	666 €	770 €	104 €

Par ailleurs, les présents articles modifient et simplifient les règles de proratisation du plafond, notamment en cas d'activité à temps partiel.

Dans le cadre de l'instauration du système universel de retraite, la règle générale de proratisation ainsi que ses exceptions sont inscrites à l'article L. 241-3-1. Les règles de proratisation du plafond en cas de pluralité d'employeurs sont par ailleurs simplifiées : chaque employeur calculera la part des cotisations plafonnée à proportion de la quotité de travail de cet assuré dans son entreprise.

4.3. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

1. Le tableau ci-dessous retrace par tranche de rémunération les écarts de taux de cotisation applicables avant et après réforme pour un salarié relevant du régime général et de l'AGIRC-ARRCO. Ainsi, pour les salariés rémunérés au-dessus de 1 PASS (41 136 € en 2020, soit 3 428 € mensuels), le niveau des cotisations dues sur la part de leur rémunération inférieure à 1 PASS sera quasiment inchangé. En revanche, sur la tranche comprise entre 1 et 3 PASS la cotisation globale augmentera de 1,18 point.

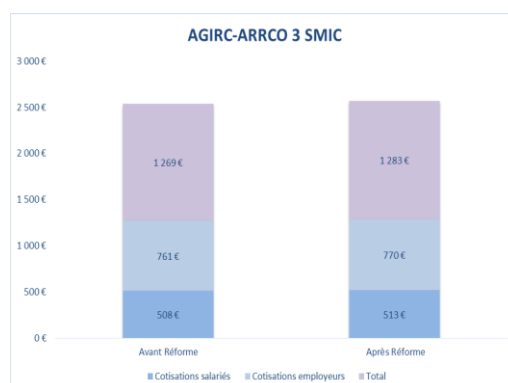
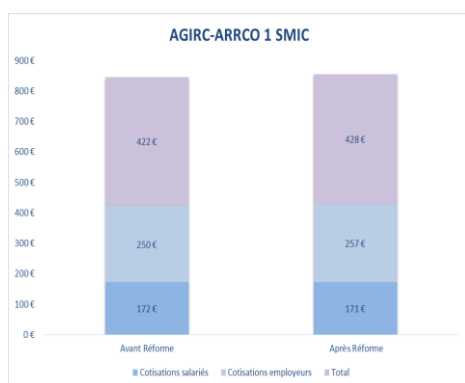
Avant réforme				Après réforme			Ecart		
Rémunération < 1 PASS				Rémunération < 1 PASS			Rémunération < 1 PASS		
	Salariale	Patronale	Total	Salariale	Patronale	Total	Salariale	Patronale	Total
0-1 PASS	11,31%	16,46%	27,77%	11,25%	16,87%	28,12%	-0,06%	0,41%	0,35%
Rémunération > 1 PASS				Rémunération > 1 PASS			Rémunération > 1 PASS		
0-1 PASS	11,45%	16,67%	28,12%	11,25%	16,87%	28,12%	-0,20%	0,20%	0,00%
1-3 PASS	10,26%	16,68%	26,94%	11,25%	16,87%	28,12%	0,99%	0,19%	1,18%
3-8 PASS	10,26%	16,68%	26,94%	1,12%	1,69%	2,81%	-9,14%	-14,99%	-24,13%

Pour les salariés dont le salaire est inférieur à 1 fois le montant du PASS, le niveau de cotisations applicable sera à terme légèrement supérieur (0,35 %) au niveau actuel du fait de l'absence d'application de la contribution d'équilibre technique (CET) au taux de 0,35 % pour cette tranche de rémunération.

Cela implique une différence de cotisations relativement faible pour la grande majorité des salariés. Ainsi, un salarié ayant une rémunération égale à un SMIC verra sa cotisation salariale baisser de 1 € par mois tandis que la part employeur augmentera de 6 € par mois (cette dernière pouvant être neutralisée à ce niveau de rémunération dans le cadre de la réduction générale de cotisations).

En revanche, pour les salariés dont la rémunération mensuelle est supérieure à 3 PASS (environ 10 300 € mensuels), soit 1 % des salariés (179 000 personnes en 2016), la baisse de cotisations sur la tranche de rémunération comprise entre 3 et 8 PASS sera conséquente puisque le taux de cotisation passera 26,94 % à 2,81 % soit une baisse de 24,13 points. Cette baisse de cotisation entrainera une perte de droits futurs pour les personnes rémunérées à ces niveaux. L'article 15 du présent projet de loi prévoit l'aménagement d'un régime social et fiscal favorisant les versements des salariés et de leurs employeurs dans le cadre de dispositifs de retraite supplémentaire permettant de maintenir le niveau de cotisations auquel ils étaient assujettis avant l'entrée en vigueur de la réforme.

	Rémunération	Avant réforme			Après réforme			Différence		
		Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Part salariale	Part patronale	Total
AGIRC-ARRCO	1 SMIC	172 €	250 €	422 €	171 €	257 €	428 €	-1 €	6 €	5 €
	3 SMIC	508 €	761 €	1 269 €	513 €	770 €	1 283 €	5 €	9 €	14 €



2. Toutefois, la situation peut être différente pour les salariés relevant d'un régime dérogatoire de l'AGIRC-ARRCO permettant l'application de taux supérieurs au droit commun sur la tranche de revenus comprise entre 0 et 1 PASS¹ et/ou l'application de répartitions dérogatoires² de la part des cotisations à la charge du salarié et de l'employeur.

Concernant l'application de taux supérieurs au droit commun le projet de loi (article 15) prévoit que le Gouvernement est habilité à définir les conditions et limites dans lesquelles reste due les cotisations qui excède le taux de 28,12 % sur la tranche de rémunération inférieure à 3 PASS. Toutefois ces cotisations ne seront pas dues dans le cadre du système universel de retraite mais d'un régime de retraite supplémentaire à affiliation obligatoire.

¹ Le taux de droit commun AGIRC-ARRCO applicable sur la tranche 0-1 PASS est de 7,87 %.

² La répartition de droit commun dans le régime AGIRC-ARRCO est de 40 % à la charge du salarié et 60 % à la charge de l'employeur.

Pour un salarié bénéficiant d'un taux dérogatoire majoré de deux points par rapport au taux de droit commun ou bénéficiant d'une prise en charge à 70 % des cotisations par son employeur, l'écart au taux applicable dans le régime universel serait plus important. Ainsi, la cotisation salariale d'un salarié qui bénéficiait de la prise en charge à 70 % par son employeur de sa retraite complémentaire augmentera, à terme, de 3,45 points sur la tranche comprise entre 1 et 3 PASS.

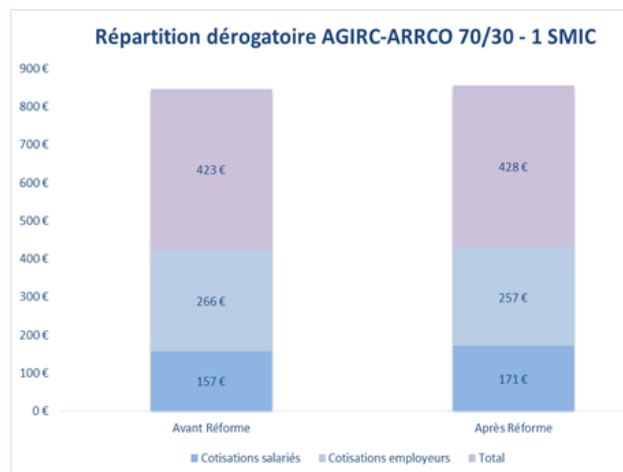
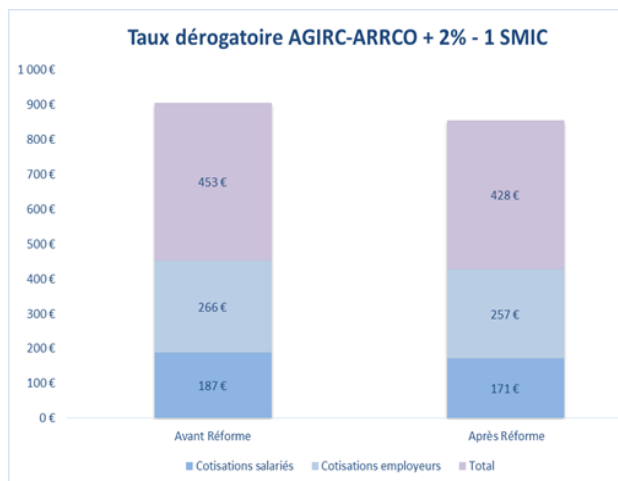
Population	Tranches de rémunération	Différence taux		
		Différence taux global	Différence salariale	Différence employeur
Taux dérogatoires AGIRC ARRCO (+ 2%)	0-1 PASS	-2,00%	-1,21%	-0,79%
	1-3 PASS	1,18%	0,98%	0,20%
	3-8 PASS	-24,13%	-9,14%	-14,99%
	8 PASS et +	0,51%	0,72%	-0,21%

Population	Tranches de rémunération	Différence taux		
		Différence taux global	Différence salariale	Différence employeur
Répartition dérogatoire AGIRC ARRCO (30%-70%)	0-1 PASS	0,00%	0,83%	-0,83%
	1-3 PASS	1,18%	3,45%	-2,27%
	3-8 PASS	-24,13%	-6,67%	-17,46%
	8 PASS et +	0,51%	0,72%	-0,21%

Ainsi, la cotisation d'un salarié percevant une rémunération égale au SMIC et qui bénéficiait de la prise en charge à 70 % par son employeur augmentera de 5 € par mois. En revanche, la cotisation d'un salarié percevant une rémunération égale au SMIC et qui était soumis à des taux dérogatoires (+ 2 points) de l'AGIRC-ARRCO verra, à terme, sa cotisation salariale abaissée de 16 € par mois.

Avant réforme					Après réforme			Différence		
	Rémunération	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Part salariale	Part patronale	Total
AGIRC-ARRCO Taux dérogatoire +2 %	1 SMIC	187 €	266 €	453 €	171 €	257 €	428 €	-16 €	-9 €	-25 €
	3 SMIC	542 €	795 €	1 337 €	513 €	770 €	1 283 €	-29 €	-25 €	-54 €

Avant réforme					Après réforme			Différence		
	Rémunération	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Part salariale	Part patronale	Total
AGIRC-ARRCO répartition dérogatoire 70/30	1 SMIC	157 €	266 €	423 €	171 €	257 €	428 €	14 €	-10 €	5 €
	3 SMIC	444 €	825 €	1 269 €	513 €	770 €	1 283 €	69 €	-55 €	14 €

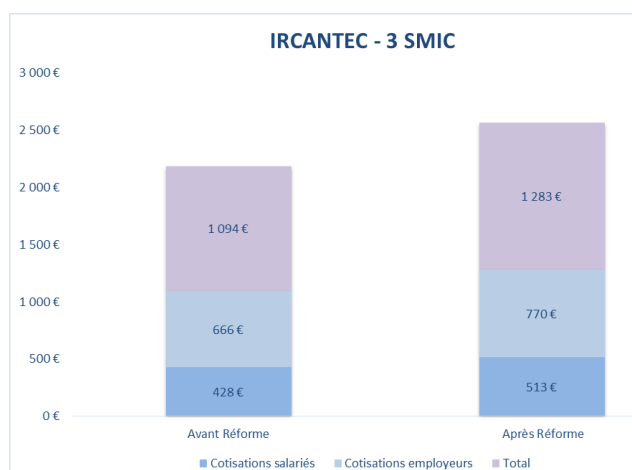
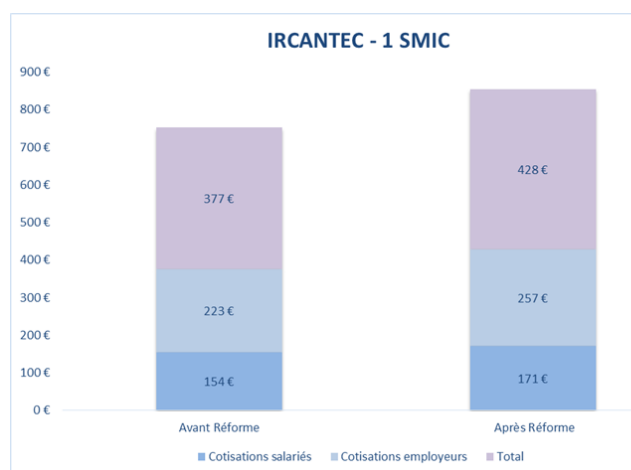


3. Pour les personnes affiliées à l'IRCANTEC, l'écart entre la situation actuelle et les taux applicables dans le cadre du système universel est à ce jour plus important dans la mesure où ces taux seraient supérieurs de jusqu'à 6,32 points aux taux actuels, au niveau total des cotisations dues par les employeurs et salariés confondus, l'écart le plus important portant sur les cotisations salariales dues sur la part de la rémunération supérieure à 1 PASS.

Tranches de rémunération	Différence taux		
	Différence taux global	Différence salariale	Différence employeur
0-1 PASS	3,37%	1,15%	2,22%
1-3 PASS	6,32%	3,90%	2,42%
3-8 PASS	-18,99%	-6,23%	-12,76%
8 PASS et +	0,51%	0,72%	-0,21%

Ainsi, la cotisation globale d'une personne affiliée à l'IRCANTEC et ayant une rémunération égale au SMIC augmenterait de l'ordre de 51 euros par mois, dont 17 euros à la charge du salarié, à rémunération inchangée.

	Rémunération	Avant réforme			Après réforme			Différence		
		Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Part salariale	Part patronale	Total
IRCANTEC	1 SMIC	154 €	223 €	377 €	171 €	257 €	428 €	17 €	34 €	51 €
	3 SMIC	428 €	666 €	1 094 €	513 €	770 €	1 283 €	85 €	104 €	189 €



La comparaison de la situation des populations concernées avant et après la réforme fait donc apparaître deux types d'écart dans le taux des cotisations applicables :

- d'une part des écarts de taux de sorte que pour certaines tranches de revenus les taux applicables avant la réforme sont supérieurs ou inférieurs aux taux applicables dans le cadre du système universel pour les mêmes tranches de revenu ;

- d'autre part des différences de répartition entre la part incombant à l'employeur et la part incombant au salarié. Dans le cadre du système universel, la répartition s'établit à 40 % pour le salarié et 60 % pour l'employeur alors que dans le système actuel, notamment en raison de la répartition des cotisations du régime de base, différente de celle des cotisations de retraite complémentaire, ces taux ne sont jamais exactement ceux applicables en pratique.

Afin d'éviter que l'entrée en vigueur du système universel de retraite conduise à des hausses importantes de prélèvements pour certaines populations, le présent projet de loi prévoit que le Gouvernement soit habilité à fixer un régime de cotisations transitoire permettant de lisser l'impact de l'application des nouvelles règles de taux et d'assiette applicables aux salariés et assimilés (voir l'étude d'impact de l'article 15).

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

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

Une période transitoire sera toutefois prévue afin de lisser les impacts sur les populations ayant des taux de cotisations présentant un écart notable avec le système cible (*cf.* article 15).

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

Les présents articles prévoient qu'un décret en Conseil d'Etat précisera leurs modalités d'application.

Article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale	Article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale
I.-La contribution prévue à l'article L. 136-1 est due sur toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail, d'une activité ou de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction élective, quelles qu'en soient la dénomination ainsi que la qualité de celui qui les attribue, que cette attribution soit directe ou indirecte. Ne constituent pas un revenu d'activité les remboursements effectués au titre de frais professionnels correspondant dans les conditions et limites fixées par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget à des charges de caractère spécial inhérentes à la fonction ou à l'emploi des travailleurs salariés ou assimilés que ceux-ci supportent lors de l'accomplissement de leurs missions. (...) III.-Par dérogation au I, sont exclus de l'assiette de la contribution mentionnée à l'article L. 136-1 les revenus suivants : 1° a) Les rémunérations des apprentis mentionnées à l'article L. 6221-1 du code du travail ; b) La fraction de la gratification versée aux personnes mentionnées aux a, b et f du 2° de l'article L. 412-8 du présent code et aux 1° et 8° du II de l'article L. 751-1 du code rural et de la pêche maritime, qui n'excède pas, au titre d'un mois civil, le produit d'un pourcentage, fixé par décret, du plafond horaire défini en application du premier alinéa de l'article L. 241-3 du présent code et du nombre d'heures de stage effectuées au cours du mois considéré. Les dispositions de l'article L. 131-7 ne sont pas applicables ; c) La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle mentionnée à	I.-La contribution prévue à l'article L. 136-1 est due sur toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail, d'une activité ou de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction élective, quelles qu'en soient la dénomination ainsi que la qualité de celui qui les attribue, que cette attribution soit directe ou indirecte. Ne constituent pas un revenu d'activité les remboursements effectués au titre de frais professionnels correspondant dans les conditions et limites fixées par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget à des charges de caractère spécial inhérentes à la fonction ou à l'emploi des travailleurs salariés ou assimilés que ceux-ci supportent lors de l'accomplissement de leurs missions. (...) III.-Par dérogation au I, sont exclus de l'assiette de la contribution mentionnée à l'article L. 136-1 les revenus suivants : 1° a) Les rémunérations des apprentis mentionnées à l'article L. 6221-1 du code du travail ; b) La fraction de la gratification versée aux personnes mentionnées aux a, b et f du 2° de l'article L. 412-8 du présent code et aux 1° et 8° du II de l'article L. 751-1 du code rural et de la pêche maritime, qui n'excède pas, au titre d'un mois civil, le produit d'un pourcentage, fixé par décret, du plafond horaire défini en application du premier alinéa de l'article L. 241-3 du présent code et du nombre d'heures de stage effectuées au cours du mois considéré. Les dispositions de l'article L. 131-7 ne sont pas applicables ; c) La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle mentionnée à

l'article L. 6341-1 et à l'article L. 6341-7 du code du travail ; d) L'allocation de formation mentionnée à l'article L. 6321-10 du même code ; 2° a) Les cotisations mises à la charge des employeurs dues auprès des régimes obligatoires de sécurité sociale ; b) Les contributions mises à la charge des employeurs en application d'une disposition législative ou réglementaire ou d'un accord national interprofessionnel mentionné à l'article L. 921-4 du présent code, destinées au financement des régimes de retraite complémentaire mentionnés au chapitre 1er du titre 2 du livre 9 ou versées en couverture d'engagements de retraite complémentaire souscrits antérieurement à l'adhésion des employeurs aux institutions mettant en œuvre les régimes institués en application de l'article L. 921-4 ; c) Les contributions mises à la charge des employeurs en application du 1° de l'article L. 5422-9 du code du travail destinées au financement du régime d'assurance chômage, ainsi que celles finançant les fonds d'assurance-formation mentionnés à l'article L. 6332-7 du même code ; d) La part des cotisations salariales prise en charge par l'employeur dans les conditions prévues aux articles L. 241-3-1 et L. 241-3-2 du présent code ; e) Les versements des employeurs consacrés au financement des régimes de retraite et qui sont assujettis aux contributions mentionnées aux articles L. 137-11 et L. 137-11-2 du présent code ; f) La participation des employeurs à l'effort de construction, prévue par l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation ; g) Le versement destiné au financement des services de mobilité, prévu par les articles L.	l'article L. 6341-1 et à l'article L. 6341-7 du code du travail ; d) L'allocation de formation mentionnée à l'article L. 6321-10 du même code ; 2° a) Les cotisations mises à la charge des employeurs dues auprès des régimes obligatoires de sécurité sociale ; b) ~~Les contributions mises à la charge des employeurs en application d'une disposition législative ou réglementaire ou d'un accord national interprofessionnel mentionné à l'article L. 921-4 du présent code, destinées au financement des régimes de retraite complémentaire mentionnés au chapitre 1er du titre 2 du livre 9 ou versées en couverture d'engagements de retraite complémentaire souscrits antérieurement à l'adhésion des employeurs aux institutions mettant en œuvre les régimes institués en application de l'article L. 921-4 ;~~ c) Les contributions mises à la charge des employeurs en application du 1° de l'article L. 5422-9 du code du travail destinées au financement du régime d'assurance chômage, ainsi que celles finançant les fonds d'assurance-formation mentionnés à l'article L. 6332-7 du même code ; d) La part des cotisations salariales prise en charge par l'employeur dans les conditions prévues ~~aux articles L. 241-3-1 et L. 241-3-2 à~~ l'article L. 194-3 du présent code ; e) Les versements des employeurs consacrés au financement des régimes de retraite et qui sont assujettis aux contributions mentionnées aux articles L. 137-11 et L. 137-11-2 du présent code ; f) La participation des employeurs à l'effort de construction, prévue par l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation ; g) Le versement destiné au financement des services de mobilité, prévu par les articles L.

2333-64, L. 2531-2 et L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales ; h) La contribution des employeurs au financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, prévue par l'article L. 2135-10 du code du travail ; (...)	2333-64, L. 2531-2 et L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales ; h) La contribution des employeurs au financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, prévue par l'article L. 2135-10 du code du travail ; (...)
Article L. 241-3 du code de la sécurité sociale	Article L. 241-3 du code de la sécurité sociale
La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est, indépendamment des contributions de l'Etat prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, assurée par une contribution du fonds institué par l'article L. 131-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2, par une contribution de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles couvrant les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite à l'âge fixé en application de l'article L. 351-1-4 et les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite mentionnées au 3° du I de l'article L. 4163-7 du code du travail et par des cotisations assises sur les revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés, dans la limite d'un plafond fixé à intervalles qui ne peuvent être inférieurs au semestre ni supérieurs à l'année et en fonction de l'évolution générale des salaires dans des conditions prévues par décret. Le montant du plafond, calculé selon les règles fixées par ce décret, est arrêté par le ministre chargé de la sécurité sociale.	~~La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est, indépendamment des contributions de l'Etat prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, assurée par une contribution du fonds institué par l'article L. 131-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2, par une contribution de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles couvrant les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite à l'âge fixé en application de l'article L. 351-1-4 et les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite mentionnées au 3° du I de l'article L. 4163-7 du code du travail et par des cotisations assises sur les revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés, dans la limite d'un plafond fixé à intervalles qui ne peuvent être inférieurs au semestre ni supérieurs à l'année et en fonction de l'évolution générale des salaires dans des conditions prévues par décret. Le montant du plafond, calculé selon les règles fixées par ce décret, est arrêté par le ministre chargé de la sécurité sociale.~~

Ces cotisations dont le taux est fixé par décret, sont pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié. La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par des cotisations à la charge des employeurs et des salariés et assises sur la totalité des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés. Le taux de ces cotisations est fixé par décret. La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par : 1° Le produit des contributions mentionnées aux articles L. 137-10, L. 137-11, L. 137-11-1, L. 137-11-2, L. 137-12, L. 137-15 et L. 137-30 du présent code ; 2° Les sommes issues de l'application du livre III de la troisième partie du code du travail et reçues en consignation par la Caisse des dépôts et consignations ou résultant de la liquidation des parts de fonds communs de placement par les organismes gestionnaires, des titres émis par des sociétés d'investissement à capital variable, des actions émises par les sociétés créées par les salariés en vue de la reprise de leur entreprise ou des actions ou coupures d'action de l'entreprise et n'ayant fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente ans ;	~~Ces cotisations dont le taux est fixé par décret, sont pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié.~~ ~~La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par des cotisations à la charge des employeurs et des salariés et assises sur la totalité des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés. Le taux de ces cotisations est fixé par décret.~~ ~~La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par :~~ ~~1° Le produit des contributions mentionnées aux articles L. 137-10, L. 137-11, L. 137-11-1, L. 137-11-2, L. 137-12, L. 137-15 et L. 137-30 du présent code ;~~ ~~2° Les sommes issues de l'application du livre III de la troisième partie du code du travail et reçues en consignation par la Caisse des dépôts et consignations ou résultant de la liquidation des parts de fonds communs de placement par les organismes gestionnaires, des titres émis par des sociétés d'investissement à capital variable, des actions émises par les sociétés créées par les salariés en vue de la reprise de leur entreprise ou des actions ou coupures d'action de l'entreprise et n'ayant fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente ans ;~~

3° Les sommes versées par les employeurs au titre de l'article L. 2242-5-1 du même code ; 4° Les sommes acquises à l'Etat en application du 5° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; 5° Le produit des parts fixes des redevances dues au titre de l'utilisation des fréquences 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application du code des postes et des communications électroniques ; 6° Une fraction égale à 35 % du produit de l'ensemble des parts variables des redevances payées chaque année au titre de l'utilisation des fréquences 880-915 mégahertz, 925-960 mégahertz, 1 710-1 785 mégahertz, 1 805-1 880 mégahertz, 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application du code des postes et des communications électroniques. Le recouvrement des cotisations mentionnées au présent article est assuré pour le compte de la caisse nationale d'assurance vieillesse par les unions de recouvrement. Le contrôle et le contentieux du recouvrement sont également exercés par ces unions.	~~3° Les sommes versées par les employeurs au titre de l'article L. 2242-5-1 du même code ;~~ ~~4° Les sommes acquises à l'Etat en application du 5° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;~~ ~~5° Le produit des parts fixes des redevances dues au titre de l'utilisation des fréquences 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application du code des postes et des communications électroniques ;~~ ~~6° Une fraction égale à 35 % du produit de l'ensemble des parts variables des redevances payées chaque année au titre de l'utilisation des fréquences 880-915 mégahertz, 925-960 mégahertz, 1 710-1 785 mégahertz, 1 805-1 880 mégahertz, 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application du code des postes et des communications électroniques.~~ ~~Le recouvrement des cotisations mentionnées au présent article est assuré pour le compte de la caisse nationale d'assurance vieillesse par les unions de recouvrement. Le contrôle et le contentieux du recouvrement sont également exercés par ces unions.~~ La cotisation d'assurance vieillesse des travailleurs salariés et assimilés est assise sur les revenus d'activité qu'ils perçoivent tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1. Cette cotisation est assise :

	1° Pour partie dans la limite de trois fois le montant d'un plafond arrêté par le ministre chargé de la sécurité sociale. Le plafond est fixé annuellement en fonction de l'évolution générale des salaires dans des conditions prévues par décret ; 2° Pour partie sur la totalité des revenus d'activité. Les taux des deux fractions de cette cotisation, pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié, sont fixés par décret. Par dérogation au cinquième alinéa, une délibération du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle peut fixer des taux différents ainsi qu'une répartition différente entre employeurs et salariés, selon les modalités et dans les limites prévues aux articles L. 19-11-3, L. 19-11-4, L. 19-11-7, afin de garantir le respect de la trajectoire financière pluriannuelle du système universel de retraite. Un décret approuve cette délibération ou énonce les motifs pour lesquels elle ne peut pas être approuvée. La part de la cotisation calculée dans la limite de trois fois le montant du plafond mentionné au 1° est prise en compte pour l'acquisition des points mentionnés au 1° de l'article L. 191-3, y compris lorsque ces cotisations font l'objet d'exonérations ou d'exemptions d'assiette, dès lors que celles-ci donnent lieu soit à leur prise en charge intégrale par un tiers dans des conditions prévues par la loi, soit à compensation par le budget de l'Etat dans des conditions prévues à l'article L. 131-7, soit à l'affectation de ressources équivalentes au système universel de retraite. Pour l'application de l'alinéa précédent, les cotisations sont regardées comme acquittées

	lorsque l'assuré apporte la preuve du précompte par l'employeur de la part salariale des cotisations.
Article L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale	Article L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale
Par dérogation aux dispositions de l'article L. 241-3, en cas d'emploi exercé à temps partiel au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail ou, dans des conditions fixées par décret, en cas d'emploi dont la rémunération ne peut être déterminée selon un nombre d'heures travaillées, l'assiette des cotisations destinées à financer l'assurance vieillesse peut être maintenue à la hauteur du salaire correspondant à son activité exercée à temps plein. Lorsqu'elle est prise en charge par l'employeur, la part salariale est exclue de l'assiette de la contribution prévue à l'article L. 136-1. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'exercice de cette disposition par les employeurs. Un décret en Conseil d'Etat fixe le taux de ces cotisations.	~~Par dérogation aux dispositions de l'article L. 241-3, en cas d'emploi exercé à temps partiel au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail ou, dans des conditions fixées par décret, en cas d'emploi dont la rémunération ne peut être déterminée selon un nombre d'heures travaillées, l'assiette des cotisations destinées à financer l'assurance vieillesse peut être maintenue à la hauteur du salaire correspondant à son activité exercée à temps plein. Lorsqu'elle est prise en charge par l'employeur, la part salariale est exclue de l'assiette de la contribution prévue à l'article L. 136-1. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'exercice de cette disposition par les employeurs. Un décret en Conseil d'Etat fixe le taux de ces cotisations.~~ Le plafond mentionné à l'article L. 241-3 est ajusté en fonction de la quotité de travail de l'assuré lorsqu'elle est inférieure à celle d'un emploi à temps plein. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de cet ajustement, notamment pour les salariés ou assimilés dont l'emploi donne lieu à des taux, assiettes ou montants spécifiques de cotisations en application de l'article L. 242-4-4, les personnels intérimaires des entreprises de travail temporaire ainsi que pour les salariés concernés par des mesures de réduction d'horaire de travail ouvrant droit à une indemnisation au titre de l'activité partielle.

Article L. 241-3-2 du code de la sécurité sociale	Article L. 241-3 -2 du code de la sécurité sociale
Par dérogation aux dispositions de l'article L. 241-3, en cas de suspension du contrat de travail pour le bénéfice d'un congé parental d'éducation visé à l'article L. 1225-47 du code du travail, d'un congé de solidarité familiale mentionné à l'article L. 3142-6 du même code, d'un congé de proche aidant mentionné à l'article L. 3142-16 du même code et d'un congé de présence parentale visé à l'article L. 1225-62 du même code, des cotisations ou contributions destinées à financer les régimes de retraite complémentaire mentionnés au b du 2° du III de l'article L. 136-1-1 du présent code peuvent être versées par l'employeur et le salarié dans des conditions déterminées par accord collectif. Lorsqu'elle est prise en charge par l'employeur, la part salariale est exclue de l'assiette de la contribution prévue à l'article L. 136-1 pour les six premiers mois de prise en charge à compter du début du congé.	~~Par dérogation aux dispositions de l'article L. 241-3, en cas de suspension du contrat de travail pour le bénéfice d'un congé parental d'éducation visé à l'article L. 1225-47 du code du travail, d'un congé de solidarité familiale mentionné à l'article L. 3142-6 du même code, d'un congé de proche aidant mentionné à l'article L. 3142-16 du même code et d'un congé de présence parentale visé à l'article L. 1225-62 du même code, des cotisations ou contributions destinées à financer les régimes de retraite complémentaire mentionnés au b du 2° du III de l'article L. 136-1-1 du présent code peuvent être versées par l'employeur et le salarié dans des conditions déterminées par accord collectif. Lorsqu'elle est prise en charge par l'employeur, la part salariale est exclue de l'assiette de la contribution prévue à l'article L. 136-1 pour les six premiers mois de prise en charge à compter du début du congé.~~
Article L. 242-3 du code de la sécurité sociale	Article L. 242-3 du code de la sécurité sociale
Pour tout assuré qui travaille régulièrement et simultanément pour le compte de deux ou plusieurs employeurs, la part des cotisations incombant à chacun des employeurs est déterminée au prorata des rémunérations qu'ils ont respectivement versées dans la limite des maxima fixés en application de l'article L. 241-3. Par dérogation au précédent alinéa, la part de cotisations incombant à chaque employeur peut être déterminée comme si le salarié occupait un emploi à temps partiel dans chacun des établissements employeurs. En ce qui concerne certaines catégories de travailleurs salariés ou assimilés définies par	~~Pour tout assuré qui travaille régulièrement et simultanément pour le compte de deux ou plusieurs employeurs, la part des cotisations incombant à chacun des employeurs est déterminée au prorata des rémunérations qu'ils ont respectivement versées dans la limite des maxima fixés en application de l'article L. 241-3.~~ ~~Par dérogation au précédent alinéa, la part de cotisations incombant à chaque employeur peut être déterminée comme si le salarié occupait un emploi à temps partiel dans chacun des établissements employeurs.~~ ~~En ce qui concerne certaines catégories de travailleurs salariés ou assimilés définies par~~

arrêté ministériel et qui travaillent régulièrement et simultanément pour le compte de deux ou plusieurs employeurs, le montant des cotisations de sécurité sociale incombant à chacun des employeurs peut être déterminé compte tenu des conditions d'exercice de la profession considérée d'après les rémunérations qu'ils ont respectivement versées soit dans la limite d'un forfait fixé par lesdits arrêtés, soit en appliquant au taux des cotisations prévues aux articles L. 241-7 à L. 241-9, L. 242-5, L. 242-7, L. 243-1 et L. 243-2 un abattement forfaitaire fixé par lesdits arrêtés.	~~arrêté ministériel et qui travaillent régulièrement et simultanément pour le compte de deux ou plusieurs employeurs, le montant des cotisations de sécurité sociale incombant à chacun des employeurs peut être déterminé compte tenu des conditions d'exercice de la profession considérée d'après les rémunérations qu'ils ont respectivement versées soit dans la limite d'un forfait fixé par lesdits arrêtés, soit en appliquant au taux des cotisations prévues aux articles L. 241-7 à L. 241-9, L. 242-5, L. 242-7, L. 243-1 et L. 243-2 un abattement forfaitaire fixé par lesdits arrêtés.~~
Section 3 du chapitre 2 du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale	Section 3 du chapitre 2 du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale
Article L242-8 Pour le calcul des cotisations de sécurité sociale dues au titre des salariés employés à temps partiel, au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail, et qui sont déterminées compte tenu du plafond prévu à l'article L. 241-3, il est opéré un abattement d'assiette destiné à compenser la différence entre le montant des cotisations dues au titre de chacun de ces salariés et le montant des cotisations qui seraient dues pour une durée de travail identique dans le cas où chacun d'eux travaillerait à temps complet. Article L242-9 A chaque échéance de versement des cotisations, l'employeur procède à l'abattement d'assiette mentionné à l'article L. 242-8. L'abattement d'assiette prévu par l'article L. 242-8 ne peut être maintenu au bénéfice des employeurs, pour ceux de leurs salariés qui auront accompli au-delà de la durée fixée par le contrat de travail définie à l'article L. 3123-6	~~Article L242-8~~ ~~Pour le calcul des cotisations de sécurité sociale dues au titre des salariés employés à temps partiel, au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail, et qui sont déterminées compte tenu du plafond prévu à l'article L. 241-3, il est opéré un abattement d'assiette destiné à compenser la différence entre le montant des cotisations dues au titre de chacun de ces salariés et le montant des cotisations qui seraient dues pour une durée de travail identique dans le cas où chacun d'eux travaillerait à temps complet.~~ ~~Article L242-9~~ ~~A chaque échéance de versement des cotisations, l'employeur procède à l'abattement d'assiette mentionné à l'article L. 242-8.~~ ~~L'abattement d'assiette prévu par l'article L. 242-8 ne peut être maintenu au bénéfice des employeurs, pour ceux de leurs salariés qui auront accompli au-delà de la durée fixée par le contrat de travail définie à l'article L. 3123-6~~

du code du travail, un nombre d'heures complémentaires tel que la durée hebdomadaire effective accomplie par ces salariés est égale à la durée normale du travail dans l'établissement. Un arrêté interministériel fixe les conditions d'application du présent article. Article L242-10 Les dispositions des articles L. 242-8 et L. 242-9 ci-dessus ne sont pas applicables : 1°) aux salariés ou assimilés dont l'emploi donne lieu à des taux, assiettes ou montants spécifiques de cotisations, en application des articles L. 242-4-4 et L. 242-3 ; 2°) aux salariés ou assimilés dont l'emploi régulier et simultané par plusieurs employeurs entraîne, quant au calcul des cotisations, un fractionnement entre lesdits employeurs du plafond fixé pour l'assiette des cotisations de sécurité sociale. Elles ne s'appliquent pas non plus aux personnels intérimaires des entreprises de travail temporaire ni aux salariés concernés par des mesures de réduction d'horaire ouvrant droit à une indemnisation au titre de l'activité partielle.	~~du code du travail, un nombre d'heures complémentaires tel que la durée hebdomadaire effective accomplie par ces salariés est égale à la durée normale du travail dans l'établissement.~~ ~~Un arrêté interministériel fixe les conditions d'application du présent article.~~ ~~Article L242-10~~ ~~Les dispositions des articles L. 242-8 et L. 242-9 ci-dessus ne sont pas applicables :~~ ~~1°) aux salariés ou assimilés dont l'emploi donne lieu à des taux, assiettes ou montants spécifiques de cotisations, en application des articles L. 242-4-4 et L. 242-3 ;~~ ~~2°) aux salariés ou assimilés dont l'emploi régulier et simultané par plusieurs employeurs entraîne, quant au calcul des cotisations, un fractionnement entre lesdits employeurs du plafond fixé pour l'assiette des cotisations de sécurité sociale.~~ ~~Elles ne s'appliquent pas non plus aux personnels intérimaires des entreprises de travail temporaire ni aux salariés concernés par des mesures de réduction d'horaire ouvrant droit à une indemnisation au titre de l'activité partielle.~~
Article 741-9 du code rural et de la pêche maritime	Article 741-9 du code rural et de la pêche maritime
Les ressources des assurances sociales des salariés agricoles sont constituées :	Les ressources des assurances sociales des salariés agricoles sont constituées :

I.-Pour l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès : 1° Par une cotisation assise : a) Sur les revenus d'activité perçus par les assurés, à la charge des employeurs ; b) Sur les avantages de retraite, soit qu'ils aient été financés en tout ou partie par une contribution de l'employeur, soit qu'ils aient donné lieu à rachat de cotisations, à l'exclusion des bonifications ou majorations pour enfants autres que les annuités supplémentaires, à la charge des titulaires ; c) Sur les allocations et revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 131-2 du code de la sécurité sociale, à la charge des titulaires ; 2° Par une fraction du produit des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6, L. 136-7, L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale. II.-Pour l'assurance vieillesse et veuvage : 1° Par une cotisation assise : a) Sur les revenus d'activité perçus par les assurés dans la limite du plafond défini à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, à la charge des employeurs et des assurés ; b) Sur la totalité des revenus d'activité perçus par les assurés, à la charge des employeurs et des salariés ; 2° Par une contribution de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles couvrant les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite à l'âge prévu à l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale et par les départs en retraite mentionnés au 3° du I de l'article L. 4163-7 du code du travail.	I.-Pour l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès : 1° Par une cotisation assise : a) Sur les revenus d'activité perçus par les assurés, à la charge des employeurs ; b) Sur les avantages de retraite, soit qu'ils aient été financés en tout ou partie par une contribution de l'employeur, soit qu'ils aient donné lieu à rachat de cotisations, à l'exclusion des bonifications ou majorations pour enfants autres que les annuités supplémentaires, à la charge des titulaires ; c) Sur les allocations et revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 131-2 du code de la sécurité sociale, à la charge des titulaires ; 2° Par une fraction du produit des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6, L. 136-7, L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale. II.-Pour l'assurance vieillesse et veuvage : 1° Par une cotisation assise : a) Sur les revenus d'activité perçus par les assurés dans la limite de trois fois le montant du plafond défini à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, à la charge des employeurs et des assurés ; b) Sur la totalité des revenus d'activité perçus par les assurés, à la charge des employeurs et des salariés ; 2° Par une contribution de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles couvrant les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite à l'âge prévu à l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale et par les départs en

	retraite mentionnés au 3° du I de l'article L. 4163-7 du code du travail.
Article L. 741-12 du code rural et de la pêche maritime	Article L. 741-12 du code rural et de la pêche maritime
Les dispositions des articles L. 241-3-1 et L. 242-8 à L. 242-10 du code de la sécurité sociale sont applicables aux cotisations dues pour l'emploi de salariés agricoles à temps partiel.	~~Les dispositions des articles L. 241-3-1 et L. 242-8 à L. 242-10 du code de la sécurité sociale sont applicables~~ L'article L. 194-3 est applicable aux cotisations dues pour l'emploi de salariés agricoles à temps partiel.
Article L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime	Article L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime
Les dispositions des articles L. 241-13, L. 241-17 à L. 241-20 et L. 242-4-3 du code de la sécurité sociale sont applicables aux cotisations dues au titre des salariés agricoles.	Les dispositions des articles L. 241-3-1 , L. 241-13, L. 241-17 à L. 241-20 et L. 242-4-3 du code de la sécurité sociale sont applicables aux cotisations dues au titre des salariés agricoles.

Article 15 : Régime général des salariés - Transitions

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le cadre législatif actuel (voir l'étude d'impact de l'article 13), les niveaux de cotisations d'assurance vieillesse dont sont redevables les salariés et assimilés et leurs employeurs sont sensiblement différents entre eux en fonction du régime dont ils dépendent en matière de retraite complémentaires (AGIRC-ARRCO ou IRCANTEC), de leur niveau de rémunération ainsi que des éventuelles dispositions dérogatoires qui leur sont applicables. Dans le cadre du système universel de retraite, il est prévu que l'ensemble des salariés et assimilés seront redevables du même niveau de cotisation dans la situation cible.

Le tableau ci-dessous retrace les écarts de taux de cotisations applicables avant et après réforme pour un salarié de droit privé relevant par conséquent du régime général et de l'AGIRC-ARRCO, dans la situation de droit commun. Ainsi, pour les salariés relevant du régime de droit commun de l'AGIRC-ARRCO les taux applicables dans le cadre du système universel sont au maximum supérieurs de 1,18 point, pour une part seulement de la rémunération due (voir l'article 13).

	Avant réforme			Après réforme			Ecart		
	Rémunération < 1 PASS			Rémunération < 1 PASS			Rémunération < 1 PASS		
	Salariale	Patronale	Total	Salariale	Patronale	Total	Salariale	Patronale	Total
0-1 PASS	11,31%	16,46%	27,77%	11,25%	16,87%	28,12%	-0,06%	0,41%	0,35%
	Rémunération > 1 PASS			Rémunération > 1 PASS			Rémunération > 1 PASS		
0-1 PASS	11,45%	16,67%	28,12%	11,25%	16,87%	28,12%	-0,20%	0,20%	0,00%
1-3 PASS	10,26%	16,68%	26,94%	11,25%	16,87%	28,12%	0,99%	0,19%	1,18%
3-8 PASS	10,26%	16,68%	26,94%	1,12%	1,69%	2,81%	-9,14%	-14,99%	-24,13%

Toutefois, la situation peut être différente pour les salariés relevant d'un régime dérogatoire de l'AGIRC-ARRCO permettant l'application de taux supérieurs au droit commun et/ou l'application de répartitions dérogatoires¹ entre les cotisations à la charge du salarié et à la charge de l'employeur.

Par exemple, pour un salarié bénéficiant d'une prise en charge à 70 % des cotisations de retraite complémentaire par son employeur, les taux applicables dans le cadre du SUR sont au maximum supérieurs de 3,45 points.

Pour les personnes salariées de droit public, affiliées au régime général pour la retraite de base et à l'IRCANTEC pour leur retraite complémentaire obligatoire, l'effort pour atteindre les taux applicables dans le cadre du SUR sera plus important que pour le cas général dans la mesure où les taux sont supérieurs jusqu'à 3,89 points (6,32 points lorsque les taux à la charge de l'employeur et du salarié sont additionnés).

¹ La répartition de droit commun dans le régime AGIRC-ARRCO est de 40% à la charge du salarié et 60 % à la charge de l'employeur.

Tranches de rémunération	Différence taux global	Différence salariale	Différence employeur
0-1 PASS	3,37%	1,15%	2,22%
1-3 PASS	6,32%	3,90%	2,42%
3-8 PASS	-18,99%	-6,23%	-12,76%
8 PASS et +	0,51%	0,72%	-0,21%

A contrario, pour les salariés bénéficiant de taux dérogatoire à l'AGIRC-ARRCO supérieurs au droit commun, pour les salariés ayant une rémunération supérieure à 3 PASS ou encore pour les personnes affiliées pour leur retraite complémentaire obligatoire à la caisse de retraite des personnels navigant (CRPN), les cotisations dont ils sont redevables diminueront sensiblement dans le régime cible.

Le tableau ci-dessous présente par régime complémentaire la différence entre les cotisations dues après la réforme et les cotisations dues dans le système actuel pour une rémunération égale à 1 SMIC ou 3 SMIC..

	Rémunération	Différence		
		Part salariale	Part patronale	Total
AGIRC-ARRCO	1 SMIC	-1 €	6 €	5 €
	3 SMIC	5 €	9 €	14 €
AGIRC-ARRCO Taux dérogatoire +2 %	1 SMIC	-16 €	-9 €	-25 €
	3 SMIC	-29 €	-25 €	-54 €
AGIRC-ARRCO répartition dérogatoire 70/30	1 SMIC	14 €	-10 €	5 €
	3 SMIC	69 €	-55 €	14 €
IRCANTEC	1 SMIC	17 €	34 €	51 €
	3 SMIC	85 €	104 €	189 €

* En raison des allègements de cotisations sur les bas salaires, les montants de cotisations employeurs présentés ici pour un niveau de revenu égal à 1 Smic sont « théoriques » : ils ouvrent bien des droits au salarié mais ne font pas l'objet d'un versement effectif de la part de l'employeur.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de

modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite conduit à prévoir, à l'article 13 du projet de loi, l'ensemble des dispositions nécessaires pour garantir que les salariés et assimilés acquitteront un niveau de cotisations identique pour leurs rémunérations inférieures à 3 fois le plafond annuel de la sécurité sociale. Il est donc nécessaire que la loi prévoie les modalités selon lesquelles peuvent être prévues des périodes de transition afin que la convergence vers des taux de cotisations uniformes dans le cadre du système universel de retraite ne conduise pas à une hausse trop marquée des cotisations ou à une réduction importante des droits.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Compte tenu de l'objectif d'équité porté par la réforme portant création d'un système universel de retraite, les différences de situations entre salariés ne trouveront plus de justification à terme dans le cadre du nouveau système universel. À ce titre, l'ensemble des salariés et assimilés cotiseront à terme, dans ce système, sur une assiette unifiée et à des taux identiques.

Toutefois, il est nécessaire qu'une transition progressive vers les règles des cotisations du système universel soit réalisée pour tenir compte de l'écart entre le niveau des cotisations actuelles de certains salariés et employeurs et la cible du niveau de prélèvement dans le cadre du système universel, pour une période maximale de 20 ans, afin de lisser progressivement les impacts constatés sur les taux de cotisations et en particulier les impacts à la hausse.

En effet, la comparaison de la situation des salariés et assimilés avant et après la réforme fait apparaître deux types d'écarts.

a) D'une part des écarts de taux des cotisations dues, de sorte que pour certaines tranches de revenus les taux applicables avant réforme sont supérieurs ou inférieurs aux taux applicables dans le cadre du système universel pour ces mêmes tranches de revenu. Ces écarts peuvent être tenus et donc rapidement résorbables ou au contraire plus conséquents et demandant une période transitoire plus longue.

Ainsi, pour tous les salariés rémunérés en dessous de 1 PASS, les cotisations sont aujourd'hui inférieures de 0,35 point à la situation cible, tandis que pour tous les salariés rémunérés au-delà, les cotisations sont inférieures de 1,18 point à la situation cible. Si ces écarts concernent par conséquent la plus grande partie de la population assurée, leur faible niveau rend possible une convergence rapide à compter de l'entrée en vigueur du SUR. Seule la population des salariés cotisant à

l'IRCANTEC est actuellement soumise à des taux notablement inférieurs à ceux prévus dans le SUR et devra faire l'objet d'une convergence des taux sur une longue période.

En revanche, les situations dans lesquelles certains salariés acquittent des cotisations de retraite complémentaire à des taux plus élevés que la situation cible portent sur un nombre relativement réduit d'assurés mais pour lesquels les écarts sont en moyenne importants. Ainsi, environ 3 millions de salariés, dans des branches importantes et variées (industrie chimique, hospitalisation privée, médico-social, enseignement privé, hôtel-café-restauration, commerce de gros, métiers de bouche, culture, journalisme, édition, pour l'essentiel) bénéficient de taux de cotisations de retraite complémentaire sous 1 PASS supérieurs de 0 à 4 points aux taux de droit commun. Une concentration autour de taux de cotisations de 8 % au lieu de 6,2 % est constatée pour environ 2 millions de salariés.

De même pour l'ensemble des salariés dont la rémunération excède 3 fois le plafond de la sécurité sociale, soit 123 408 euros en 2020, les cotisations dues à la fois par les employeurs et les assurés seraient supprimées sur cette partie de leur rémunération, conduisant à la fois à une réduction significative des prélèvements acquittés par les employeurs et les salariés, mais aussi à la suppression progressive des droits correspondants à l'assurance retraite.

b) D'autre part, des différences de répartition entre la part incombant à l'employeur et la part incombant au salarié. Dans le cadre du système universel la répartition s'établit à 40 % pour le salarié et 60 % pour l'employeur alors que dans le système actuel, notamment en raison de la répartition des cotisations du régime de base, ces taux ne sont jamais complètement atteints et le cas moyen s'établit plutôt autour d'une répartition de 62 % pour l'employeur et de 38 % pour le salarié.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 CONVERGENCE DES TAUX ET ASSIETTE DE COTISATIONS

Les taux et assiettes de cotisations du système universel de retraite entreront en vigueur pour l'ensemble des assurés au 1^{er} janvier 2025. Bien que les assurés nés avant le 1^{er} janvier 1975 ne soient pas concernés par le système universel de retraite, ils seront redevables du même niveau de cotisations que les salariés qui en relèvent. En effet, afin d'éviter une distorsion du coût du travail entre générations, les cotisations doivent être fixées au même niveau pour l'ensemble des assurés, même si les régimes de calcul de droits restent distincts. Les écarts constatés en termes de cotisations entre la situation actuelle et la situation cible du régime universel nécessiteront, dans certains cas, la mise en place de mesures transitoires visant à lisser les impacts du changement de système de cotisations. Dans cette perspective, le Gouvernement est habilité à prévoir par ordonnance une convergence des taux à partir de 2025 pour lisser les écarts persistants à cette date selon les modalités et limites qu'il devra définir, afin de tenir compte de l'ampleur des écarts entre la situation de départ et la situation cible. A titre d'illustration, pour les salariés relevant de l'IRCANTEC, soit l'une des populations dont les niveaux de cotisations sont les plus éloignés de la situation cible, une convergence des taux à la hausse pour les tranches de rémunérations comprises entre 0 et 3 PASS sur une période de 15 ans conduirait à l'évolution suivante des cotisations par année (en supposant une convergence à un rythme de 0,25 point par an).

Pas de convergence	0,25%												
	Transition - Part salariale					Transition - Part patronale							
	2024	10,10%	7,35%	1,12%		14,65%	14,45%	1,69%					
	2025	10,35%	7,60%	1,12%		14,90%	14,70%	1,69%					
	2026	10,60%	7,85%	1,12%		15,15%	14,95%	1,69%					
	2027	10,85%	8,10%	1,12%		15,40%	15,20%	1,69%					
	2028	11,10%	8,35%	1,12%		15,65%	15,45%	1,69%					
	2029	11,25%	8,60%	1,12%		15,90%	15,70%	1,69%					
	2030	11,25%	8,85%	1,12%		16,15%	15,95%	1,69%					
	2031	11,25%	9,10%	1,12%		16,40%	16,20%	1,69%					
	2032	0-1 PASS	11,25%	1-3 PASS	9,35%	3-8 PASS	1,12%	0-1 PASS	16,65%	1-3 PASS	16,45%	3-8 PASS	1,69%
	2033		11,25%		9,60%		1,12%		16,87%		16,70%		1,69%
	2034		11,25%		9,85%		1,12%		16,87%		16,87%		1,69%
	2035		11,25%		10,10%		1,12%		16,87%		16,87%		1,69%
	2036		11,25%		10,35%		1,12%		16,87%		16,87%		1,69%
	2037		11,25%		10,60%		1,12%		16,87%		16,87%		1,69%
	2038		11,25%		10,85%		1,12%		16,87%		16,87%		1,69%
	2039		11,25%		11,10%		1,12%		16,87%		16,87%		1,69%
2040		11,25%		11,25%		1,12%		16,87%		16,87%		1,69%	

Cotisations mensuelles dues

	IRCANTEC		
	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC
2024	376,50 €	753,00 €	1 094,50 €
2025	384,11 €	768,22 €	1 117,32 €
2026	391,71 €	783,43 €	1 140,14 €
2027	399,32 €	798,64 €	1 162,95 €
2028	406,93 €	813,85 €	1 185,77 €
2029	413,01 €	826,02 €	1 205,21 €
2030	416,81 €	833,63 €	1 219,59 €
2031	420,62 €	841,23 €	1 233,97 €
2032	424,42 €	848,84 €	1 248,34 €
2033	427,77 €	855,53 €	1 261,70 €
2034	427,77 €	855,53 €	1 266,69 €
2035	427,77 €	855,53 €	1 269,65 €
2036	427,77 €	855,53 €	1 272,62 €
2037	427,77 €	855,53 €	1 275,59 €
2038	427,77 €	855,53 €	1 278,55 €
2039	427,77 €	855,53 €	1 281,52 €
2040	427,77 €	855,53 €	1 283,30 €

Augmentation mensuelle des cotisations

	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC
2025	7,61 €	15,21 €	22,82 €
2026	7,61 €	15,21 €	22,82 €
2027	7,61 €	15,21 €	22,82 €
2028	7,61 €	15,21 €	22,82 €
2029	6,08 €	12,17 €	19,44 €
2030	3,80 €	7,61 €	14,38 €
2031	3,80 €	7,61 €	14,38 €
2032	3,80 €	7,61 €	14,38 €
2033	3,35 €	6,69 €	13,36 €
2034	0,00 €	0,00 €	4,98 €
2035	0,00 €	0,00 €	2,97 €
2036	0,00 €	0,00 €	2,97 €
2037	0,00 €	0,00 €	2,97 €
2038	0,00 €	0,00 €	2,97 €
2039	0,00 €	0,00 €	2,97 €
2040	0,00 €	0,00 €	1,78 €

À titre d’illustration, pour les artistes-auteurs cotisant uniquement au régime vieillesse de base, dont les taux de cotisations d’assurance vieillesse passeront de 7,30 à 11,25 % (+3,95 points), une transition sera également mise en place. Si cette augmentation était étalée sur 20 ans, le pas annuel serait de 0,20 point/an. Des transitions à la baisse seront également à prévoir pour les artistes-auteurs bénéficiant, quant à eux, d’une retraite complémentaire aujourd’hui.

3.2 CRÉATION D’UN RÉGIME SOCIAL ET FISCAL DE RETRAITE SUPPLÉMENTAIRE SPÉCIFIQUE

Comme présenté plus haut, certains salariés bénéficient actuellement, en raison d’accords collectifs, de taux dérogatoires supérieurs au taux applicable dans le SUR sur la tranche de rémunération comprise entre 0 et 3 PASS.

Par ailleurs, la mise en œuvre du système universel de retraite, entraîne, pour les salariés ayant de hauts revenus, une diminution de l’assiette de cotisations puisque celle-ci sera plafonnée à 3 PASS contre 8 PASS actuellement.

Afin de prendre en compte ces situations le présent article prévoit que le Gouvernement est habilité par ordonnance :

- pour les salariés bénéficiant de taux dérogatoires, à prévoir un maintien de l’obligation de cotisations aux niveaux applicables antérieurement à l’entrée en vigueur du SUR dans le cadre de dispositifs de retraite supplémentaires. Ces dispositions permettront de ne pas priver de leurs droits particuliers, négociés dans un cadre de branche ou d’entreprise, les catégories de salariés et d’employeurs qui bénéficient aujourd’hui de ces dispositifs.
- Plus largement afin d’inciter les employeurs à maintenir un niveau de cotisations équivalent à celui en vigueur avant l’entrée en vigueur du SUR pour les salariés dont la rémunération est supérieure à trois fois le PASS, à définir un régime social et fiscal favorable pour les versements des salariés et de leurs employeurs effectués dans ce cadre.

Cette ordonnance pourra également prévoir la contribution au financement des régimes complémentaires des droits acquis au titre des périodes antérieures. En effet, ces engagements non provisionnés à la date d'entrée en vigueur du nouveau système de retraite devront être honorés. Dans l'hypothèse où la continuité de ces droits spécifiques ne serait pas assurée par un dispositif conventionnel mis en place par les bénéficiaires, il reviendra à la caisse de retraite universelle d'en assurer le financement. Le cas échéant, l'ordonnance prévoira les modalités de participation des régimes qui les ont constitués à ces engagements futurs.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai de douze mois paraît nécessaire compte tenu de la nécessité de définir avec précision le rythme de transition pour de nombreuses situations différentes

Article 16 : Salariés et assimilés – dispositions spécifiques

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Pour l'ensemble des salariés et des assimilés salariés affiliés au régime général de sécurité sociale, qui relèvent par conséquent des mêmes règles et bénéficient des mêmes prestations sociales, l'assiette des cotisations et contributions est identique (article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale). Les taux de cotisation au titre de chaque risque prévus par décrets sont également identiques.

Taux de cotisations vieillesse 2019						
"Plafonnées"			"déplafonnées"			Total sous 1 PASS
Salarié	Employeur	Total Pl.	Salarié	Employeur	Total Dépl.	
6,90%	8,55%	15,45%	0,40%	1,90%	2,30%	17,75%

Il existe toutefois des dérogations à ces règles de droit commun consistant soit à calculer les cotisations sur la base d'une assiette définie selon des règles différentes de celles prévues à l'article L. 136-1-1 (situations dans lesquelles les assiettes sont déterminées de manière forfaitaire et non par rapport au salaire réel ou lorsqu'il est admis d'appliquer sur celles-ci un abattement qui en réduit le niveau), soit à appliquer sur cette assiette des taux de cotisations différents de ceux applicables dans le droit commun du régime général (situations dans lesquelles des réductions sont applicables sur les taux de cotisations sociales). Ces deux dérogations sont en outre parfois cumulables.

Ces dispositifs spécifiques concernent différents secteurs économiques, et en leur sein différentes situations d'emplois, limités à l'échelle du régime général de sécurité sociale mais avec des effets significatifs au niveau micro. Leur légitimité est historiquement tirée de conditions sociales et économiques particulières (notamment, difficulté à appréhender le niveau réel de la rémunération, multiplicité d'employeurs ou impossibilité d'appliquer le plafonnement global des cotisations justifiant d'en limiter le taux).

Taux réduits pour certaines populations affiliées au régime général

Des réductions de taux de cotisations d'assurance vieillesse de base ont été accordées pour certaines populations affiliées au régime général afin de soutenir l'exercice de ces activités, sans que ces avantages aient d'impact sur le salaire de référence servant au calcul de la retraite actuelle.

L'abattement pratiqué sur ces taux est fixé pour les catégories de salariés concernés par arrêté pris en application des dispositions relatives au calcul du plafond de la sécurité sociale pour les salariés relevant de plusieurs employeurs (voir l'étude d'impact de l'article 14). Bénéficient notamment de ces dispositions :

- 268 000¹ artistes du spectacle et 4 000² mannequins : abattement de 30 % du taux des cotisations d'assurance vieillesse et, par extension, de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale³ ;
- 40 000⁴ journalistes professionnels et assimilés : abattement de 20 % du taux des parts salariale et patronale de la cotisation vieillesse plafonnée et de la part patronale de la cotisation vieillesse déplafonnée, les cotisations AT/MP, les cotisations familiales et le versement transport⁵ ;
- les professions médicales salariées travaillant à temps partiel : abattement de 30 % du taux de la cotisation vieillesse plafonnée⁶.

¹ 268 000 salariés correspondant à 12 742 ETP dans le secteur du spectacle (Source : DADS 2016).

² Source DADS 2015.

³ Arrêtés du 24 janvier 1975 et du 24 mai 1971.

⁴ 40 000 salariés correspondant à 19 695 ETP dans le secteur du journalisme (Source : DADS 2016). En pratique la plupart bénéficient du dispositif de réduction de taux dont le champ d'application est initialement plus réduit dans la loi.

⁵ Arrêté du 26 mars 1987.

⁶ Arrêté du 3 février 1975.

Synthèse des taux 2019 de cotisations vieillesse de base (uniquement) applicables à ces populations et leurs employeurs

Population	Nature du dispositif	"Plafonnées"	"déplafonnées"		Total		Total sous 1 PASS	Comparaiso n avec total sous 1 PASS droit commun (17,75%)	Référence juridique
		Salarié	Salarié	Employeur	Plaf.	Dépl.			
Abattement de taux									
Artistes du spectacle (hors techniciens) et mannequins	Abattement de taux 30 % sur toutes les cotisations								3è alinéa de l'article L. 242-3 CSS
	Dispositif fermé aux employeurs relevant du Guso ayant opté pour la cotisation forfaitaire.	4,83%	0,28%	1,33%	10,82%	1,61%	12,43%	-30,00%	Arrêté 24 janvier 1975 / arrêté 24 mai 1971
Journalistes et assimilés mentionnés à l'article L. 311-3,16° du code de la sécurité sociale (pigistes ou journalistes titulaires de la carte d'identité professionnelle) employés par des agences ou entreprises de presse (journaux d'information, entreprises de radiodiffusion et de télévision)	Abattement de taux 20 % sur la cotisation vieillesse plafonnée (part salariale et patronale) et la cotisation vieillesse déplafonnée (part patronale uniquement).								3è alinéa de l'article L. 242-3 CSS
		5,52%	0,40%	1,52%	12,36%	1,92%	14,28%	-19,55%	Arrêté 26 mars 1987
Professions médicales exerçant à temps partiel une activité rémunérée pour le compte de plusieurs employeurs relevant du RG	Abattement de taux 30% de la cotisation vieillesse plafonnée								3è alinéa de l'article L. 242-3 CSS
		4,83%	0,40%	1,90%	10,82%	2,30%	13,12%	-26,11%	Arrêté 3 février 1975

Ces abattements de taux ne sont applicables qu'aux cotisations dues au régime de base. Les taux des cotisations de retraite complémentaire (taux de calcul des points, affecté d'un pourcentage d'appel non générateur de droits) sont ceux de droit commun du régime AGIRC-ARRCO¹. Toutefois, les entreprises ou les secteurs professionnels appliquant, au 31 décembre 2018, des taux de cotisations supérieurs en application d'une obligation née antérieurement au 2 janvier 1993, continuent de les appliquer sauf exception. C'est le cas des employeurs des artistes du spectacle et des journalistes pigistes.

¹ Au 1er janvier 2019, les taux de cotisations sont les suivants : - 6,20 x 1,27 = 7,87 % sur la tranche 1 - 17 x 1,27 = 21,59 % sur la tranche 2.

Synthèse des taux 2019 de cotisation d'assurance vieillesse complémentaire applicables aux artistes du spectacle en comparaison avec les salariés

Population	Retraite tranche 1 jusqu'à 1 PASS		Retraite tranche 2 de 1 à 8 PASS		CEG tranche 1		CEG tranche 2		CET si salaire > tranche 1	
	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur
Salariés cadres ou non cadres avec taux standards	3,15%	4,72%	8,64%	12,95%	0,86%	1,29%	1,08%	1,62%	0,14%	0,21%
Artistes intermittents du spectacle (non cadres, non techniciens)	4,44%	4,45%	10,79%	10,80%	0,86%	1,29%	1,08%	1,62%	0,14%	0,21%

Synthèse des taux 2019 de cotisation d'assurance vieillesse complémentaire applicables aux journalistes pigistes

Population	Retraite sur totalité du salaire		CEG sur totalité du salaire	
	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur
Journalistes pigistes	5,08%	7,62%	0,86%	1,29%

Artistes-auteurs

Le rattachement des artistes-auteurs¹ au régime général de sécurité sociale repose, depuis 1964, sur une double dérogation favorable aux intéressés : d'une part, bien qu'exerçant leur activité de façon indépendante, les artistes-auteurs sont assimilés par la loi à des salariés et acquittent des prélèvements sociaux équivalents à la seule part salariale des cotisations tout en bénéficiant néanmoins du même niveau de droits que les salariés du secteur privé. D'autre part, ce rattachement repose sur l'assimilation des diffuseurs d'œuvres d'art² à des employeurs, les contributions dues étant cependant très largement inférieures aux cotisations patronales de droit commun : les diffuseurs sont en effet redevables d'une contribution unique au taux de 1,1 %, soit un prélèvement près de vingt fois moins important que celui applicable aux employeurs du régime général.

Par ailleurs, une fraction de la part salariale des cotisations d'assurance retraite complémentaire est actuellement prise en charge, selon des modalités fixées par décret :

- pour les réalisateurs, par les producteurs de films³ ;
- pour les écrivains dont les ouvrages sont achetés par des bibliothèques, par un organisme de gestion collective (la SOFIA) au titre de la rémunération du droit de prêt en bibliothèque.

Synthèse des taux 2020 de cotisations vieillesse base + complémentaire (RAAP/RACD et RACL⁴) applicables aux artistes-auteurs par tranche de revenus exprimée en plafond de la sécurité sociale

¹ L'article L. 382-1 du code de la sécurité sociale définit les 5 « branches professionnelles » permettant aux artistes auteurs d'entrer dans le champ d'application du régime général de sécurité sociale : les artistes auteurs d'œuvres littéraires et dramatiques, musicales et chorégraphiques, audiovisuelles et cinématographiques, graphiques et plastiques ainsi que photographiques.

² Toute personne physique ou morale qui procède à l'exploitation commerciale d'œuvres d'art originales. Cela correspond notamment à l'activité des galeries d'art, des éditeurs d'art, des sociétés de ventes volontaires, des antiquaires, des brocanteurs, de certains musées et également aux commerces dont une part de l'activité consiste à vendre des œuvres originales graphiques et plastiques.

³ Décret n° 64-226 du 11 mars 1964 relatif au régime d'assurance vieillesse complémentaire des auteurs et compositeurs dramatiques et auteurs de films.

⁴ RAAP : régime complémentaire pour les artistes-auteurs dont les revenus artistiques sont supérieurs à 0,22 PASS.

RACD : régime complémentaire pour les auteurs dramatiques et auteurs de cinéma et de l'audiovisuel.

RACL : régime complémentaire pour les auteurs et compositeurs lyriques dont les revenus artistiques sont supérieurs à 0,07 PASS.

Tranche de revenus en PASS	AA sans retraite complémentaire	AA avec retraite complémentaire				
		RAAP seul	RAAP+RACD	RAAP+RACL	RACD seul	RACL seul
0 - 0,07 PASS	7,30%	11,30%	19,30%	17,80%	15,30%	7,30%
0,07 - 0,22 PASS	7,30%	11,30%	19,30%	17,80%	15,30%	13,80%
0,22 - 0,65 PASS		15,30%	19,30%	17,80%		
0,65 - 1 PASS		15,30%	19,30%	17,80%		
1-2 PASS		8,40%	12,40%	10,90%		
2-3 PASS		8,40%	12,40%	10,90%		
3-9 PASS		0,40%	8,40%	6,90%		
9-11,5 PASS		0,40%	8,40%	0,40%		
> 11,5 PASS		0,40%	0,40%	0,40%		

15,30% prise en charge par la SOFIA à hauteur de 50% de sa cotisation RAAP dans la limite d'un plafond de revenus de 2 PASS

15,30% prise en charge de 2% de la cotisation RACD par les producteurs pour les droits issus des contrats directs entre producteurs et auteurs de l'audiovisuel

15,30% taux réduit de 4% au RAAP sous 0,65 PASS jusqu'à 2027 (clause de revoyure prévue par décret)

Ministres des cultes

Les ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses sont des populations rattachées au régime général et gérées par la CAVIMAC (caisse d'assurance vieillesse et invalidité dans les cultes) depuis 1998. La CAVIMAC est un organisme subsidiaire, c'est-à-dire qu'il n'intervient que lorsque les personnes relevant de son domaine d'intervention ne sont pas déjà obligatoirement couvertes par un autre régime et ne relèvent pas déjà d'une autre caisse à ce titre.

Dans ce dispositif, les droits et les cotisations sont assises sur une base forfaitaire. L'assiette correspond au SMIC en vigueur pour la durée légale de travail correspondante. Toutefois, les ressortissants du régime des cultes ne sont pas des salariés et ne disposent ni d'un contrat de travail ni d'une rémunération mensuelle : le fait de cotiser sur une assiette forfaitaire pour le calcul des droits et des cotisations de ces assurés permet ainsi de tenir compte des spécificités de la vie religieuse.

Les taux de cotisation d'assurance vieillesse applicables à cette assiette forfaitaire sont en revanche les mêmes que pour le régime général de base, selon le schéma suivant, qui inclut en outre pour le culte catholique romain, une cotisation de solidarité intra-culturelle :

- la part personnelle s'élève à 7,46 % pour ceux qui relèvent du culte catholique, et de 7,30 % pour les autres cultes.

- la part de la collectivité, c'est-à-dire, des associations culturelles, est de 10,67 %, pour ceux qui relèvent du culte catholique, et de 10,45 % pour les autres cultes.

Pour le régime complémentaire, le taux de cotisations est fixé à 10,02 % du SMIC mensuel en vigueur depuis 2019.

	Cotisation personnelle		Cotisation collective (à la charge des associations, congrégations et collectivités religieuses)		Régime complémentaire	
	Taux de cotisation	Assiette	Taux de cotisation	Assiette	Taux de cotisation	Assiette
Ministres du culte	7,30%	SMIC	10,45%	SMIC	10,02%	SMIC
Ministres du culte catholique romain	7,45%	SMIC	10,67%	SMIC		
Membres des congrégations religieuses	7,30%	SMIC	10,45%	SMIC		

CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir la transformation des dérogations de taux en prises en charge par le budget de l'Etat.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Taux réduits

Dans le futur système universel de retraite qui tiendra compte pour le calcul des retraites du niveau des cotisations dues, cotiser à un niveau réduit conduira à une minoration de la retraite par rapport aux conditions actuelles aussi ces abattements sur les taux des cotisations plafonnées d'assurance vieillesse auront un impact négatif sur l'acquisition des points. En outre, en l'augmentation significative du niveau du plafond de la sécurité sociale ne justifie plus le maintien de dispositifs de réduction des taux de cotisations pour les salariés relevant de plusieurs employeurs. Toutefois, la

remise en cause immédiate des niveaux actuels de cotisations serait susceptible d'entraîner des effets économiques importants pour les intéressés.

Aussi convient-il, à titre transitoire, afin de ne pas introduire de rupture dans des politiques publiques dont la portée va au-delà de la seule question des retraites, de garantir une neutralité dans l'acquisition des droits pour des populations qui bénéficient actuellement de ces abattements de taux sans que leur droit à prestation soient diminués.

Artistes-auteurs

La somme des taux de cotisations d'assurance vieillesse de base et complémentaire dues par les artistes-auteurs est comprise dans une fourchette entre 7,30 et 19,30 % sous 1 PASS puis dégressive au-delà.

Si ce moindre prélèvement dû à l'absence de part patronale n'a aujourd'hui aucun impact sur les droits, qui dépendent uniquement de l'assiette cotisée, le passage à un système universel où chaque euro cotisé donne les mêmes droits conduirait à faire subir aux artistes-auteurs une minoration importante dans l'acquisition de points.

Aussi, le système universel de retraite nécessite d'adapter le régime social des artistes-auteurs afin de garantir dans le futur système une neutralité dans l'acquisition de leurs droits.

Ministres des cultes

Le passage à un système universel ne conduirait pas à faire subir aux ministres des cultes de minoration dans l'acquisition de leurs points dans le cadre du nouveau régime.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

Le présent article habilite le Gouvernement à agir par ordonnance pour prendre toute mesure afin de définir les règles applicables aux cotisations des artistes du spectacle, des mannequins, des journalistes, des professionnels médicaux salariés travaillant à temps partiel, des artistes-auteurs, des ministres des cultes et membres de congrégations religieuses, correspondant aux particularités de l'activité de ces populations et de prévoir des prises en charges de l'Etat lorsqu'elles s'avèrent nécessaires pour garantir une neutralité dans l'acquisition des droits de ces personnes.

Pour les journalistes, artistes du spectacle et professionnels médicaux salariés exerçant à temps partiel, l'ordonnance pourra envisager à titre transitoire, pour une durée maximale de 15 ans, de conserver le bénéfice d'un abattement forfaitaire sur les taux des cotisations plafonnées d'assurance vieillesse équivalent à l'abattement actuel et de prévoir une prise en charge par le budget des ministères prescripteurs (ministère de la culture, ministère de l'économie et des finances, ministère des solidarités et de la santé), garantissant ainsi une neutralité financière pour le système de retraite et assurant le financement des droits à retraite ainsi constitué.

Pour les artistes-auteurs, l'ordonnance pourra conserver l'assujettissement des artistes-auteurs à la seule part salariale des cotisations et prévoir une prise en charge par le ministère prescripteur (ministère de la culture) de la part « patronale » sous 1 PASS :

- pour la tranche de revenus artistiques inférieure à 1 PASS : un taux de cotisations équivalent à la somme des taux de cotisations prévues dans le système universel de retraite pour les salariés et leurs employeurs (28,12%) serait appliqué. L'artiste-auteur s'acquitterait de la seule part

salariale (11,25%) tandis que la part patronale sous 1 PASS (16,87%) serait prise en charge par le budget de l'Etat sous forme d'une prise en charge du différentiel de points acquis par rapport à un salarié pour le même niveau de revenus.

- pour la tranche de revenus artistiques de 1 à 3 PASS : un taux de cotisations équivalent à la somme des taux de cotisations prévues dans le système universel de retraite pour les seuls salariés (11,25%) serait appliqué. La prise en charge par le budget de l'Etat s'arrêtant à 1 PASS, cela induirait une minoration de droits des artistes-auteurs entre 1 et 3 PASS. Toutefois, le nombre d'artistes-auteurs dépassant 1 PASS de revenus artistiques est limité (environ 7 000 aujourd'hui) et, s'agissant du niveau de cotisations, les artistes-auteurs concernés sont gagnants¹ par rapport aux taux de cotisation actuels de retraite complémentaire.
- pour la tranche de revenus artistiques supérieure à 3 PASS : un taux de cotisation égal au taux de la cotisation déplafonnée prévue dans le système universel de retraite pour les seuls salariés (1,12%) serait appliqué.

Par ailleurs, la prise en charge actuelle de la part salariale des cotisations de retraite complémentaire dans le système universel de retraite (pour les réalisateurs, par les producteurs de films et pour les écrivains dont les ouvrages sont achetés par des bibliothèques, au titre du droit de prêt en bibliothèque), pourrait être transformée en un apport au financement de l'action sociale des artistes-auteurs, gérée par l'Association pour la gestion de sécurité sociale des auteurs (Agressa) et la Maison des artistes (MdA).

Pour les ministres des cultes et les membres des congrégations et collectivités religieuses, l'ordonnance permettra de maintenir certains dispositifs actuellement applicables, s'agissant notamment des assiettes forfaitaires. Par ailleurs, les mécanismes de solidarité intraculturels pourraient être conservés afin de conserver les équilibres existants.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Cet article prévoit que l'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation.

Ce délai est nécessaire afin d'organiser la concertation avec les organisations syndicales représentatives des populations spécifiques actuellement concernées par des dérogations au droit commun en matière de cotisations et d'échanges avec leurs employeurs, puis pour procéder aux consultations requises, y compris celle du Conseil d'Etat.

¹ Par exemple, un artiste-auteur qui a actuellement 2 PASS de revenus artistiques et qui cotise au RAAP et au RACL verra en cible ses taux moyens de cotisation d'assurance vieillesse baisser de 3 points soit un montant total de cotisations sur une carrière complète à 2 PASS qui baisserait de 22%

Article 17 : Cotisations des fonctionnaires

1. ETAT DES LIEUX

4.1. CADRE GÉNÉRAL

Pour le financement de leurs retraites, les fonctionnaires de l'Etat, les magistrats et les militaires et leurs employeurs cotisent au régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) et les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers et leurs employeurs cotisent au régime spécial de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Par ailleurs, ils cotisent au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Par exception, les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers occupant un emploi à temps non complet pour une quotité de travail hebdomadaire de moins de 28 heures sont affiliés au régime général d'assurance vieillesse et à l'IRCANTEC¹, comme les agents publics contractuels de droit public, et sont donc assujettis pour la retraite comme ces derniers.

La retenue pour pension (cotisation salariale) et la contribution pour pension (cotisation patronale) dues aux régimes des PCMR et de la CNRACL sont assises soit sur le traitement indiciaire brut ou la solde brute et sur la nouvelle bonification indiciaire perçus par ces agents lorsque ces derniers sont en position d'activité ou détachés dans un emploi conduisant à pension du régime des PCMR ou du régime de la CNRACL, soit sur le traitement ou la solde détenu dans le corps d'origine pour les agents détachés dans un emploi ne conduisant pas à pension de ces régimes (par exemple, en cas de détachement auprès d'un employeur privé)².

Le taux de la cotisation salariale est fixé à 11,10 % à compter du 1^{er} janvier 2020³, à l'issue d'une montée en charge débutée en 2011 en application de la réforme des retraites de 2010 et destinée à aligner, en équité, ce taux sur ceux, additionnés, des cotisations salariales dues sous le plafond de la sécurité sociale au régime général d'assurance vieillesse et au régime de retraite complémentaire des salariés (cotisations ARRCO et AGFF).

¹ Art. 107 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et art. 34 du décret n°91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

² FPE : Art. L. 61, R. 73 et R. 73-1 et R. 81 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), art. L. 4138-8, R. 4138-41 et R. 4138-43 du code de la défense, art. 51 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 45 bis et 46 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et art. 31 à 33 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions. FPT-FPH : art. 3 et 5 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007 relatif à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ; art. 3 et 5 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ; article 65 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susmentionnée et art. 53 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

³ Art. 1er du décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010 portant relèvement du taux de cotisation des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Le taux de la cotisation patronale est fixé à 74,28 % pour les employeurs de fonctionnaires de l'Etat et de magistrats, à 126,07 % au titre des militaires et à 30,65 % au titre des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers¹. Par dérogation, ce taux est également fixé à 30,65 % pour les employeurs territoriaux et hospitaliers accueillant des fonctionnaires de l'Etat dans le cadre d'un détachement prononcé ou renouvelé à compter de 2020, afin de favoriser la mobilité de ces derniers vers les versants territoriaux et hospitaliers de la fonction publique².

Quelques primes, perçues par certains fonctionnaires et par les gendarmes, sont également soumises à des cotisations salariales et/ou patronales spécifiques, dont les paramètres sont divers, qui soit permettent à ces agents de bénéficier, sous conditions, d'une majoration de leur pension des régimes des PCMR et de la CNRACL, soit financent des bonifications de durée de services au bénéfice de ces agents. Il s'agit de l'indemnité mensuelle de technicité perçue par les fonctionnaires du ministère des finances et des juridictions financières, des primes et indemnités de sujétions spéciales dont bénéficient les gendarmes et certains corps civils (policiers, agents pénitentiaires et aides-soignants), de l'indemnité de risque des douaniers et de la prime de feu des sapeurs-pompiers professionnels³. Ces cotisations spécifiques sont pour l'essentiel détaillées dans les parties relatives à la catégorie active et aux militaires.

Les fonctionnaires à temps partiel peuvent surcotiser afin que cette période soit décomptée, sans pouvoir acquérir plus de quatre trimestres, comme du temps plein pour la proratisation de leur retraite au regard de la durée de services et bonifications (DSB) accomplie dans le régime rapportée à la DSB requise dans ce régime pour bénéficier d'une liquidation de la retraite au pourcentage maximum de 75 %⁴.

Les cotisations salariales et patronales dues au RAFP sont assises sur les autres éléments de rémunération perçus par les fonctionnaires, les magistrats et les militaires que ceux pris en compte dans l'assiette des cotisations salariales et patronales des régimes des PCMR et de la CNRACL ou, en cas de détachement dans un emploi ne conduisant pas à pension de ces régimes, sur la rémunération perçue au titre de l'emploi d'accueil déduction faite des éléments de rémunération pris en compte dans l'assiette des cotisations salariales et patronales de ces mêmes régimes⁵. L'assiette ainsi déterminée est ensuite plafonnée à hauteur de 20 % du traitement indiciaire brut ou

¹ FPE : art. 1er et 2 du décret n° 2012-1507 du 27 décembre 2012 portant fixation du taux de la contribution employeur due pour la couverture des charges de pension des fonctionnaires de l'Etat, des militaires et des magistrats ainsi que du taux de la contribution employeur versée au titre du financement des allocations temporaires d'invalidité des fonctionnaires de l'Etat et des magistrats ; FPT-FPH : art. 5 du décret n° 91-613 du 28 juin 1991 fixant les taux des cotisations de divers régimes spéciaux de sécurité sociale.

² Art. 2 du décret n° 2012-1507 du 27 décembre 2012 susmentionné.

³ Indemnité mensuelle de technicité (art. 126 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989), indemnité de sujétions spéciales de police des militaires de la gendarmerie (art. 131 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983), indemnité de sujétions spéciales de police de la police nationale (art. 6 bis de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957), indemnité de sujétions spéciales de la police scientifique et technique (art. 151 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016), prime de sujétions spéciales des personnels de l'administration pénitentiaire (art. 76 de la loi n° 85-1403 du 30 septembre 1985), indemnité de risque des agents de surveillance des douanes (art. 127 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989), indemnité de feu des sapeurs-pompiers professionnels (art. 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990), prime de sujétions spéciales des aides-soignants (art. 37 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003) et primes et indemnités allouées par la Monnaie de Paris (art. 36 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006).

⁴ Art. L. 11 bis du CPCMR, art. 3 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007 susmentionné, art. 14 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 susmentionné et décret n° 2004-678 du 8 juillet 2004 fixant le taux de la cotisation prévue à l'article L. 11 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁵ Art. 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et art. 2 et 4 du décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique.

de la solde brute perçu par l'agent ou, en cas de détachement dans un emploi ne conduisant pas à pension de ces régimes, détenu dans son corps d'origine.

Le taux des cotisations du RAFP est fixé à 5 % pour les agents et à 5 % pour les employeurs¹.

4.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

4.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi des règles communes de cotisations pour l'ensemble des assurés sociaux. Le système universel de retraite vise notamment à instaurer un taux unique de cotisations et à étendre l'assiette des cotisations créatrices de droits puisqu'elles seront désormais calculées dans la limite de trois fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS).

4.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à aligner l'effort contributif de l'ensemble des fonctionnaires, des magistrats et des militaires auxquels le système universel de retraite s'applique (génération 1975 et fonctionnaires de catégories actives et militaire atteignant leur âge d'ouverture des droits en 2037), en cohérence avec le caractère universel du système de retraite. 22 % en moyenne de la rémunération des fonctionnaires ne sont pas aujourd'hui pris en compte dans l'assiette de cotisation des fonctionnaires ou sont limités à une cotisation de 10 % pour la retraite additionnelle. L'alignement des assiettes de cotisation est effectué par renvoi aux dispositions applicables aux salariés du secteur privé et aux agents contractuels de droit public.

¹ Art. 3 du décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 susmentionné.

Il s'agit particulièrement d'assurer une équité contributive entre assurés et de rendre le système de retraite plus lisible et plus compréhensible pour tous, sachant qu'aujourd'hui il apparaît que de la rémunération extra-indiciaire des fonctionnaires¹ n'est ni cotisée ni prise en compte pour les droits à retraite. Cette absence de cotisations sur les primes entraîne ainsi un taux de remplacement, le ratio entre la pension de retraite et la dernière rémunération, d'autant plus faible que le niveau de prime est élevé.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

4.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Dès lors que la nature universelle du système de retraite implique, sauf exception objectivée, une équité contributive entre l'ensemble des assurés et notamment entre salariés des secteurs privés et publics, l'option selon laquelle serait maintenu un effort contributif moins important, de même ordre que celui actuel, pour les fonctionnaires, les magistrats et les militaires auxquels s'appliquera le nouveau système n'a pas été retenue dès lors qu'elle aurait en outre engendré une moindre création de droits.

4.2. DISPOSITIF RETENU

Dans le système universel de retraite, les cotisations d'assurance vieillesse seront calculées de la même façon pour les salariés et les agents publics et pour leurs employeurs afin que pour une même rémunération les droits à retraite soient identiques.

Le présent article prévoit ainsi que les cotisations d'assurance vieillesse dues par les fonctionnaires, les magistrats et les militaires et par leurs employeurs seront calculées selon les règles fixées pour les salariés du secteur privé (renvoi à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale). Cela signifie que l'assiette et les taux des cotisations ainsi que le plafonnement de l'assiette des cotisations contributives seront identiques pour l'ensemble de ces assurés. Aussi, ces paramètres de cotisation s'appliqueront également à l'ensemble des primes et indemnités des fonctionnaires, des magistrats et des militaires.

Par exception, les éléments de rémunération destinés à compenser la cherté de la vie et les charges liées aux conditions locales d'existence, ne seront pris en compte dans l'assiette de cotisation que dans la limite d'un plafond, qui sera défini par décret, pour tenir compte du fait que ces éléments ont une double nature à la fois compensatoire de frais et indemnitaire. Ces primes de vie chère sont, pour l'essentiel, l'indemnité de résidence (égale au maximum à 3 % du traitement indiciaire brut), l'indemnité de résidence à l'étranger pour la part des éléments la composant qui est destinée à compenser la cherté de la vie et les charges liées aux conditions locales d'existence (cette part devra être détaillée par le ministère des affaires étrangères) et les majorations de traitement outre-mer (qui s'élèvent de 40 % à 108 % du traitement indiciaire brut en fonction de la collectivité d'outre-mer d'exercice des fonctions).

¹ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2018, figure V 3-6, p. 179

Enfin, les règles de surcotisation en cas de temps partiel seront celles du système universel, avec toutefois deux aménagements : le maintien intégral de l'assiette de cotisation est, comme dans le régime actuel, de droit à la demande des agents (pas de conclusion d'une convention avec l'employeur) ; en revanche, puisque les employeurs ne peuvent refuser une demande de leurs agents en ce sens et qu'ils devront donc s'acquitter des surcotisations patronales correspondantes, ces employeurs ne pourront pas choisir de prendre en charge une partie des surcotisations salariales.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article introduit un chapitre II, relatif aux règles des cotisations d'assurance vieillesse applicables aux fonctionnaires, aux magistrats et aux militaires dans le nouveau titre II portant « dispositions particulières relatives à l'assurance vieillesse des fonctionnaires, des magistrats et des militaires » du livre VII du code de la sécurité sociale, à la suite du chapitre I^{er} traitant du champ d'application de ces dispositions particulières.

Ce chapitre II comporte trois articles nouveaux :

- l'article L. 722-1 procède au renvoi aux règles de cotisation prévues pour les salariés du secteur privé ;
- l'article L. 722-2 prévoit le plafonnement de la prise en compte dans l'assiette de cotisation des éléments de rémunération destinés à compenser la cherté de la vie et les charges liées aux conditions locales d'existence ;
- l'article L. 722-3 (article 27) est relatif aux règles particulières de surcotisation en cas de temps partiel.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

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

4.2.2. Impacts financiers

L'alignement des assiettes et taux de cotisations conduira à la disparition des dotations et subventions d'équilibre de l'Etat. Les nouveaux financements de l'Etat vers le système de retraite seront calibrés pour avoir un impact nul pour l'Etat en 2025. L'impact financier est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.3. Impacts sur les entreprises

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

4.3. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Le tableau ci-dessous retrace les écarts des paramètres de cotisation pour les fonctionnaires, les magistrats et les militaires :

Taux des cotisations sur l'assiette indiciaire			Taux des cotisations sur l'assiette indemnitaire		
Régime spécial de retraite			RAFP		
Assiette	Taux		Assiette	Taux	
TIB* + NBI + certaines primes	11,10 % + taux spécifiques au titre de certaines primes		Plafond = 20 % du TIB	5 %	
Système universel de retraite					
Assiette	Taux global (11,25 %)		Assiette	Taux global (11,25 %)	
	Plafonné sous 3 PSS	Déplafonné		Plafonné sous 3 PSS	Déplafonné
TIB + NBI + certaines primes	10,13 %	1,12 %	Primes	10,13 %	1,12 %

*TIB : traitement indiciaire brut – NBI : nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle assiette de cotisation ne s'appliquera pas aux fonctionnaires à moins de 17 ans de leur âge d'ouverture des droits qui conservent les règles des régimes actuels de retraite.

4.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales sont impactées à plusieurs titres :

- d'une part, elles bénéficieront d'une baisse du taux de cotisation patronale de 30,65 % à 16,87 % ;
- d'autre part, elles devront modifier leurs systèmes d'information de paye pour tenir compte de l'évolution de ces paramètres.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

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

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

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

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

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

5.2.2. Application dans l'espace

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

5.2.3. Textes d'application

Les modalités d'application du plafonnement de la prise en compte dans l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse des éléments de rémunération destinés à compenser la cherté de la vie et les charges liées aux conditions locales d'existence et les éléments de rémunération auxquels ce plafonnement s'applique seront déterminés par décret.

Article 18 : Transition pour les cotisations des fonctionnaires

1. ETAT DES LIEUX

4.1. CADRE GÉNÉRAL

Le cadre général des cotisations des fonctionnaires est présenté dans l'étude d'impact de l'article 17.

4.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

4.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi des règles communes de cotisations pour l'ensemble des assurés sociaux. Le système universel de retraite vise notamment à instaurer un taux unique de cotisations et à étendre l'assiette des cotisations créatrices de droits puisqu'elles seront désormais calculées dans la limite de trois fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS).

4.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise une convergence progressive de l'effort contributif de l'ensemble des fonctionnaires, des magistrats et des militaires, par rapport aux salariés du secteur privé et aux agents

contractuels de droit public. Il s'agit particulièrement d'assurer, au terme d'une période de transition, une équité contributive entre assurés, en cohérence avec le caractère universel du système de retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

4.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Dès lors que la nature universelle du système de retraite implique, sauf exception objectivée, une équité contributive entre l'ensemble des assurés et notamment entre salariés des secteurs privés et publics, l'option selon laquelle serait maintenu un effort contributif moins important, de même ordre que celui actuel, pour les fonctionnaires, les magistrats et les militaires auxquels s'applique le système universel n'a pas été retenue et aurait entraîné une moindre création de droits.

Par ailleurs, conformément au principe de sécurité juridique, il n'est pas envisageable de ne pas prévoir de mesures de transition, compte tenu de l'écart entre le droit actuel et le droit projeté pour le système universel.

A cet égard, une option envisageable aurait porté sur une durée courte de transition ou encore sur une montée en charge complète des paramètres des cotisations avant 2025.

Ces options n'ont pas été retenues, le Gouvernement ayant souhaité privilégier une optique dans laquelle le relèvement de l'effort contributif s'effectue sur un temps long de 15 années afin de préserver notamment le pouvoir d'achat des fonctionnaires.

4.2. DISPOSITIF RETENU

L'écart entre les cotisations actuelles et celles du système universel de retraite est le suivant :

- d'une part, le traitement indiciaire brut et la solde brute seront soumis à compter de 2025 à un taux de cotisation salariale inférieur (11,10 %) à celui envisagé pour le système universel de retraite (11,25 %) et à un taux de cotisation patronale bien moindre (16,87 %) que ceux actuels (74,28 % au titre des fonctionnaires de l'Etat, 126,07 % au titre des militaires et 30,65 % au titre des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) ;
- d'autre part, l'ensemble des primes et indemnités perçues par les fonctionnaires, les magistrats et les militaires, soit 22% de leur rémunération en moyenne, entreront dans l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse (sauf en cas de dépassement du plafond, ce qui ne devrait concerner qu'une dizaine de milliers de fonctionnaires), alors qu'aujourd'hui une partie de ces primes n'est pas cotisée et que l'autre partie est cotisée au taux global de 10 % (contre 28,12 % dans le système universel de retraite).

L'impact qui devrait en résulter sur la rémunération des agents nécessite ainsi une transition afin d'éviter un effet de seuil brutal en 2025 et lisser dans le temps les effets des nouveaux paramètres de cotisation sur le pouvoir d'achat des agents.

Le présent article prévoit que cette transition sera prévue par une ordonnance afin qu'une concertation sociale puisse être conduite avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique sur les conditions de mise en œuvre de cet élargissement de l'assiette de

cotisations. L'ordonnance déterminera les modalités de convergence, sur une période maximale de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du système universel de retraite, des cotisations dues par les fonctionnaires, les magistrats, les militaires et leurs employeurs vers les cotisations de droit commun.

Cette ordonnance devra également prévoir la prise en charge de l'écart de cotisation salariale, durant cette transition, par l'employeur afin d'assurer l'acquisition par ces agents de points, sans quoi l'effet sur la retraite du manque de cotisation salariale durant la période de rattrapage de l'effort contributif serait trop conséquent.

Par ailleurs, le présent article prévoit que le bureau de chaque assemblée parlementaire déterminera, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel, les modalités de transition en matière de cotisations d'assurance vieillesse pour les fonctionnaires parlementaires, permettant de mettre fin à l'écart constaté avec les cotisations de droit commun au plus tard le 1^{er} janvier 2045.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le présent article habilite le Gouvernement à prévoir par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi. Ce délai est nécessaire pour permettre l'adoption de mesures adaptées aux agents concernés et mener la concertation avec les organisations syndicales représentatives du personnel.

Article 19 : Transitions applicables aux régimes spéciaux

1. ETAT DES LIEUX

4.1. CADRE GÉNÉRAL

La mise en place d'un système universel de retraite suppose que l'ensemble des salariés cotisent au même niveau, pour qu'à rémunération identique, ils aient les mêmes droits à retraite. Ainsi, tous les salariés et leurs employeurs, quels que soient le secteur d'activité ou la nature juridique de l'employeur, doivent être traités identiquement du point de vue des cotisations.

Or, les assiettes et taux de cotisations actuellement applicables aux salariés et aux employeurs relevant des régimes spéciaux sont dérogatoires de ceux applicables aux salariés relevant du régime général. Il existe par ailleurs une grande disparité de niveau de taux de cotisation et de définition d'assiette au sein même des régimes spéciaux.

Ces régimes ont la particularité d'être « intégrés », c'est-à-dire qu'ils incluent à la fois la retraite de base et la retraite complémentaire. Ils ne peuvent ainsi être directement comparés aux régimes de base et complémentaires.

Les cotisations finançant les régimes spéciaux sont, à l'exception du régime des clercs et employés de notaires, assises sur une assiette moins large que celle prévue pour les assurés du régime général. Ainsi, pour ces régimes, l'assiette de cotisation est constituée de la rémunération principale des salariés, hors primes. Ces assiettes, plus restreintes que celles de droit commun et qui sont le salaire de référence pris en compte pour le calcul de la retraite, ne sont pas plafonnées, les salariés des régimes spéciaux cotisant ainsi sur l'ensemble de leur rémunération principale, hors primes. Ainsi, le taux des primes représente en moyenne 36% de la rémunération chez EDF, 16% à la RATP et 15% à la SNCF.

Les taux des cotisations sont quant à eux très variables d'un régime à l'autre. Le niveau de la cotisation salariale est en règle générale déterminé de manière à ce que les salariés participent au financement du régime dans les mêmes proportions que s'ils relevaient des régimes de droit commun (base et complémentaire). La participation des employeurs au financement des régimes est assurée soit par une cotisation au sens propre, soit par le versement d'une contribution d'équilibre ou subvention. Le niveau des taux peut toutefois conduire à ce que l'effort contributif global soit quasiment équivalent à ceux des régimes de droit commun (RATP), l'employeur absorbant parfois pour le compte de ses salariés statutaires le différentiel d'effort contributif (voir infra pour le régime SNCF).

Le régime des agents de la SNCF

En application des articles 1 et 2 du décret n°2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français, les cotisations (salariales et patronales) au régime spécial de retraite comportent deux composantes : taux T1 (part salariale et part patronale) et T2 (uniquement patronal).

Le niveau du taux « T1 » est fixé de façon à ce que cette cotisation employeur, additionnée aux cotisations salariales dues par les agents SNCF, couvre les montants de cotisations vieillesse qui seraient dus par la SNCF si ces agents relevaient des régimes de droit commun (base et complémentaire). Le taux de cotisation du par les salariés, est déterminé par l'article 2 du décret n° 2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français. Ce taux salarial étant encore sous-calibré par rapport au taux salarial de droit commun, le décret précité prévoit une augmentation progressive le faisant passer de 9,06 % en 2019 à 10,68 % en 2025. Dans l'attente de cette normalisation, la composante patronale du taux « T1 » absorbe la part d'effort contributif manquante. Le taux de cette cotisation patronale « T1 » est fixé chaque année par arrêté (23,35 % en 2018).

L'employeur SNCF est également redevable d'une cotisation dite « T2 » destinée à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime spécial (13,85 % en 2018). Celle-ci couvre en pratique deux tiers du coût de ces droits (environ 600 M€).

Le régime des agents de la RATP

Les cotisations dues par les salariés sont déterminées par l'article 1^{er} du décret n° 2005-1638 du 26 décembre 2005 fixant les taux des cotisations dues à la caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens, qui prévoit une augmentation progressive des taux de cotisations, pour s'établir à 12,95 % à compter de 2019.

Les employeurs sont redevables d'une cotisation déterminée de manière à couvrir, les montants qui seraient dus par la RATP si ses salariés relevaient des régimes de droit commun. Le taux de cette cotisation est fixé chaque année par arrêté (19,29 % en 2018).

Même si son principe avait été prévu par les textes dans le cadre d'un adossement aux régimes de droit commun, l'employeur n'acquiesce aucune cotisation pour le financement des droits spécifiques. L'adossement du régime RATP n'ayant jamais été mis en œuvre, la condition que les effectifs employés au cadre permanent dépassent 45 000 n'ayant jamais été remplie, cette sur cotisation n'a jamais été activée.

Le régime des agents des industries électriques et gazières

Le régime des IEG présente la particularité d'être adossé financièrement aux régimes de droit commun (CNAV et AGIRC-ARRCO) depuis le 1^{er} janvier 2005¹. Dans ce cadre, les régimes de droit commun versent à la CNIEG l'équivalent des prestations que percevraient les assurés du régime s'ils relevaient des régimes de droit commun ; en contrepartie, la CNIEG verse aux régimes de droit commun les cotisations salariales, une cotisation employeur et une soulte versée annuellement (financée par la contribution tarifaire d'acheminement à hauteur de 1,53 Md € en 2018). A noter que ces cotisations prennent en compte les pré-retraités au sens de l'adossement, c'est-à-dire les cotisations des agents qui n'auraient pas liquidé leur pension s'ils avaient relevé des régimes de droit commun. Le niveau de la cotisation à la charge des salariés est fixé par l'article 1^{er} décret n° 2006-110 du 31 janvier 2006 fixant le taux de la cotisation à la charge des salariés à la caisse nationale des industries électriques et gazières. Le taux est en cours de montée en charge, pour atteindre 12,78 % à compter de 2020.

¹ Mis en place par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, l'objectif de cet adossement était de déconsolider une partie des engagements retraite pesant sur EDF et GDF au regard des normes comptables internationales.

Le taux de cotisation à la charge des employeurs est déterminé annuellement par arrêté afin de couvrir, déduction faite du produit des cotisations salariales, les montants qui seraient dus par le régime spécial des IEG aux régimes de droit commun, si les affiliés du régime spécial relevaient de ces régimes.

Ces cotisations sont complétées par d'autres contributions des employeurs venant financer une partie des droits spécifiques : d'une part, une cotisation finançant les droits spécifiques futurs (droits nés après la mise en place de l'adossement) dont le taux est déterminé de manière à prendre en charge l'ensemble de ces droits (2,96 % en 2018), d'autre part, une contribution directe destinée à financer les droits spécifiques passés du secteur non régulé (le taux reconstitué pour 2018 s'établit à 13,47 %). En 2018, ce transfert direct des employeurs a représenté environ 780 M€.

Le régime des clercs et employés de notaires

Ce régime est financé par une cotisation dite multirisques à la charge des salariés et des employeurs, finançant les risques vieillesse et maladie, prévue par l'article 3 de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires. Une seule cotisation est donc due pour l'ensemble des risques. La part correspondant aux taux des cotisations maladie applicables aux assurés du régime général est versée à la section financière maladie, et le reliquat, à la section financière vieillesse. Ainsi, en 2018, les taux de cotisation vieillesse recalculés sont de 16,60 % pour les employeurs et 12,93 % pour les salariés, conformément à l'article 4 du décret n°91-613 du 28 juin 1991 fixant les taux des cotisations de divers régimes spéciaux de sécurité sociale. Ces cotisations sont également en cours de montée en charge et atteindront 16,70 % pour les employeurs et 13,03 % pour les salariés à compter de 2020.

Ces cotisations sont assises sur une assiette très proche de celle prévue pour les assurés relevant du régime général.

Le régime des agents titulaires de la Banque de France

A la différence des autres régimes spéciaux, l'assiette de cotisation intègre une partie des primes. La cotisation est ainsi retenue sur le traitement nominal, les allocations spéciales, la prime de bilan, son complément uniforme et la prime de productivité.

La cotisation à la charge des salariés est en cours de montée en charge, conformément à l'article 3 du règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France. Elle s'établira à 11,50 % à compter de 2020.

L'employeur participe au financement du régime par une contribution destinée à équilibrer le régime, mais qui représente en pratique l'essentiel de son financement.

Les régimes des membres du personnel de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française

Les articles 6 et 7 du décret n° 91-613 du 28 juin 1991 fixant les taux des cotisations de divers régimes spéciaux de sécurité sociale prévoient une montée en charge parallèle et similaire des taux des cotisations à la charge des salariés de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française pour progresser de 9,16 % en 2019 à 10,83 % en 2025.

Ces articles prévoient également une montée en charge progressive des taux de cotisation applicables à l'Opéra national de Paris et à la Comédie-Française. Ces taux doivent atteindre 9,35 % à compter de 2020.

Le régime des ouvriers des établissements industriels de l'Etat

Le taux de la cotisation à la charge des ouvriers de l'Etat est, à l'instar des autres régimes spéciaux, en cours de montée en charge. Il s'établira à 11,10 % à compter de 2020 (cf. article 1^{er} du décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010 portant relèvement du taux de cotisation des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat). Les employeurs sont quant à eux soumis à une contribution dont le montant évolue chaque année (34,63 % en 2018 – cf. décret n° 2008-1328 du 15 décembre 2008 relatif au taux des cotisations du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat).

Le régime des salariés des mines

Le taux de cotisation global s'élève 15,60 %, dont 7,85 % à la charge du salarié et 7,75 % à la charge de l'employeur sur une assiette plafonnée au même niveau que le plafond applicable aux salariés du régime général (cf. article L. 241-3 CSS) (cf. article 90 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines). Ce dernier acquitte en plus une cotisation de 1,6% de la rémunération totale.

Le régime des employés du Port autonome de Strasbourg

Les taux des cotisations diffèrent selon la date d'embauche des salariés. Pour les salariés embauchés avant 1984, le taux de cotisation à la charge des salariés est en cours de montée en charge pour atteindre 2,73 % en 2025. Pour les salariés embauchés après 1984, le taux atteindra 10,58 % en 2025. L'employeur participe au financement du régime en versant une contribution d'équilibre.

L'assiette de cotisation du régime des marins est particulière, étant définie de manière forfaitaire en fonction de la catégorie à laquelle le marin appartient. Les taux de cotisations applicables au secteur sont également très spécifiques. Les cotisations du régime des marins font donc l'objet d'un traitement adapté.

Synthèse des taux de cotisations applicables dans les régimes spéciaux en 2018

	Assiette de cotisation	Taux de cotisation à la charge des salariés	Taux de cotisation à la charge des employeurs	
			Taux équivalent aux régimes de droit commun	Taux finançant les droits spécifiques
SNCF	Assiette réduite	8,79 %	23,25 %	13,85 %
RATP	Assiette réduite	12,55 %	19,29 %	
IEG	Assiette réduite	12,68 %	29,97 %	16,43 %
CRPCEN	Assiette de droit commun	12,93 %	16,60 %	
Opéra national de Paris	Assiette réduite	8,84 %	9,25 %	
Comédie-Française	Assiette réduite	8,84 %	9,25 %	
Ouvriers de l'Etat	Assiette réduite	10,56 %	34,63 %	

Mines	Assiette réduite	7,85 %	7,25 % sur une assiette plafonnée et 1,60 % sur une assiette déplafonnée	
Port autonome de Strasbourg	Assiette réduite	8,69 % (salariés embauchés après 1984) ou 0,84 % (salariés embauchés avant 1984) puis évolution	Contribution employeur	
Banque de France	Assiette réduite	9,97 %	Subvention employeur	

Régimes	Prestations 2018	Cotisations 2018
CPRP-SNCF	5 327	2 009
FSPOEIE	1 853	397
CANSSM	1 367	9
ENIM	1 036	116
CRP-RATP	1 153	487
CROPERA	28	12
CRPCEN	868	585
CR-CF - <i>Comédie française</i>	6	2
CNIEG	5 004	3 561
Banque de France	486	
Port autonome de Strasbourg		
TOTAL	11 790	3 617

4.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

4.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les modalités de transition applicables aux cotisations dues par les salariés affiliés aux régimes spéciaux et à leurs employeurs.

4.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les assurés des régimes spéciaux connaissent actuellement des spécificités en matière de cotisations (taux de cotisation plus élevés ou moins élevés que le taux de droit commun, répartition spécifique des cotisations entre employeurs et salariés, assiette de cotisation réduite par rapport au droit commun, etc.). Compte tenu de l'objectif d'équité porté par la loi, ces situations dérogatoires ne trouveront plus de justifications dans le système universel de retraite.

C'est ainsi que le système universel de retraite prévoit d'affilier à l'assurance vieillesse du régime général l'ensemble de assurés des régimes spéciaux afin de garantir une stricte équité dans les efforts réalisés par les assurés en termes de niveau de cotisation, pour qu'à revenus identiques, les droits à retraite attribués soient équivalents.

Toutefois, afin d'éviter de bouleverser les équilibres sociaux existants au sein des entreprises concernées et d'assurer une bascule progressive vers le système universel de retraite, une transition vers le système de cotisations cible doit être prévue.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

4.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Option visant à appliquer les assiettes et les taux de cotisations de droit commun sans transition

L'option visant à appliquer aux assurés et aux employeurs des régimes spéciaux dès l'entrée en vigueur de la loi les assiettes et taux de cotisations prévus en cible pour les salariés de droit commun n'est pas envisageable compte tenu des écarts de niveaux de cotisations actuels avec le droit commun. Une mise en œuvre immédiate des taux et des assiettes de cotisation du système universel pourrait en effet avoir des conséquences importantes sur le pouvoir d'achat des salariés concernés et sur l'équilibre financier des entreprises.

Option visant à définir dans le projet de loi les modalités de transition applicables aux assiettes et taux cotisations

Cette option consisterait à définir dans le projet de loi les modalités de transition en matière d'assiette et de taux de cotisation dus par les assurés des régimes spéciaux et leurs employeurs. Il s'agirait de prévoir une transition des niveaux de cotisations actuellement applicables vers les assiettes et taux de cotisations cibles du système universel.

Ces transitions font cependant l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales représentatives de chacun de ces régimes ainsi qu'avec les entreprises qui n'est pas achevée. Le Gouvernement souhaite pouvoir fixer par voie d'ordonnance et poursuivre ces concertations afin de pouvoir adapter les transitions au plus près des spécificités de chacun des régimes tout en tenant compte des paramètres que le législateur aura adopté pour le régime cible.

4.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures afin de définir les modalités de transition en matière d'assiettes et de taux de cotisations applicables aux assurés des régimes spéciaux et à leurs employeurs permettant d'atteindre les assiettes et taux globaux fixés en application des règles de droit commun, afin de garantir une équité contributive entre les assurés, et corrélativement des droits à la retraite identiques.

Il adapte par ailleurs les dispositions spécifiques relatives aux assiettes de cotisations actuellement applicables au régime des clercs et employés de notaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5 JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le présent article prévoit que l'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation.

Ce délai est nécessaire afin d'organiser une concertation approfondie avec les organisations syndicales et les employeurs des régimes spéciaux pour prendre en compte les spécificités de chacun des secteurs.

TABLEAU COMPARATIF

Article 3 de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires	Article 3 modifié de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires
Par. 1er-La caisse de retraite et de prévoyance prévue à l'article 1er de la présente loi reçoit : 1° Une cotisation obligatoire pour toutes les notaires en exercice ayant des clercs et employés, ainsi que pour les chambres, caisses et organismes visés à l'article 1er. Cette cotisation est égale à un pourcentage, fixé par décret, des salaires, gratifications et avantages de toute nature alloués par les employeurs aux clercs et employés, sans exception ni réserve ; 2° Une autre cotisation obligatoire pour tous les notaires en exercice égale à un pourcentage, fixé par décret, de l'ensemble des émoluments et honoraires définis par les textes législatifs ou réglementaires en vigueur et prélevés sur le montant desdits émoluments et honoraires ; 3° Une cotisation obligatoire pour les clercs et employés visés à l'article 1er. Cette cotisation est égale à un pourcentage, fixé par décret, des salaires, gratifications et avantages de toute nature qui leur sont alloués par les employeurs, sans exception ni réserve. Cette cotisation sera obligatoirement retenue par les notaires et autres organismes employeurs et versée par eux à la caisse en	Par. 1er-La caisse de retraite et de prévoyance prévue à l'article 1er de la présente loi reçoit : 1° Une cotisation obligatoire pour toutes les notaires en exercice ayant des clercs et employés, ainsi que pour les chambres, caisses et organismes visés à l'article 1er. Cette cotisation est assise sur les rémunérations entrant dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale conformément à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale est égale ~~à un pourcentage, fixé par décret, des salaires, gratifications et avantages de toute nature alloués par les employeurs aux clercs et employés, sans exception ni réserve ;~~ 2° Une autre cotisation obligatoire pour tous les notaires en exercice égale à un pourcentage, fixé par décret, de l'ensemble des émoluments et honoraires définis par les textes législatifs ou réglementaires en vigueur et prélevés sur le montant desdits émoluments et honoraires ; 3° Une cotisation obligatoire pour les clercs et employés visés à l'article 1er. Cette cotisation est assise sur les rémunérations entrant dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale conformément à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale est égale ~~à un pourcentage,~~

même temps que leur cotisation personnelle, à laquelle sera joint, en ce qui concerne les notaires, le produit de la cotisation visée au 2°, le tout dans les délais et conditions déterminés par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 5 de la présente loi. 4° Une cotisation obligatoire assise sur les avantages de retraite servis par la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires, à un taux et dans des conditions fixés par décret, à l'exclusion des avantages servis aux personnes ne relevant pas du régime d'assurance maladie et maternité des clercs et employés de notaires. Sont également exonérés de cette cotisation les pensionnés relevant du 2° du III de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale. Par. 2-Les cotisations qui ne sont pas versées dans le délai fixé par le décret en Conseil d'Etat sont passibles d'une majoration.	~~fixé par décret, des salaires, gratifications et avantages de toute nature qui leur sont alloués par les employeurs, sans exception ni réserve.~~ Cette cotisation sera obligatoirement retenue par les notaires et autres organismes employeurs et versée par eux à la caisse en même temps que leur cotisation personnelle, à laquelle sera joint, en ce qui concerne les notaires, le produit de la cotisation visée au 2°, le tout dans les délais et conditions déterminés par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 5 de la présente loi. 4° Une cotisation obligatoire assise sur les avantages de retraite servis par la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires, à un taux et dans des conditions fixés par décret, à l'exclusion des avantages servis aux personnes ne relevant pas du régime d'assurance maladie et maternité des clercs et employés de notaires. Sont également exonérés de cette cotisation les pensionnés relevant du 2° du III de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale. Par. 2-Les cotisations qui ne sont pas versées dans le délai fixé par le décret en Conseil d'Etat sont passibles d'une majoration.

Article 20 : Travailleurs non-salariés

Article 21 : Travailleurs non-salariés - transitions

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le régime d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés (artisans, commerçants, professions libérales et exploitants agricoles) varie en fonction des professions concernées. Toutes ces professions s'acquittent de cotisations d'assurance vieillesse de base et complémentaire obligatoires personnelles dont les taux varient fortement selon les professions.

1.1.1. Régime de retraite de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants (SSTI)

Les artisans, les commerçants et les membres des professions libérales non réglementées affiliés à la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants s'acquittent d'une cotisation d'assurance vieillesse de base assise sur leur revenu d'activité indépendante, pour partie dans la limite du PASS (40 524 € en 2019) et pour partie sur la totalité du revenu, ainsi que d'une cotisation de retraite complémentaire assise sur ce même revenu dont le taux varie en fonction de la tranche concernée.

Régime de retraite des travailleurs non-salariés non agricoles affiliés à la sécurité sociale des travailleurs indépendants

	Assiette	Taux de cotisation ou montant
Retraite de base	Revenu dans la limite de 1 PASS	17,15 %
	Totalité du revenu	0,60 %
	Cotisation minimale (revenu inférieur à 11,5 % du PASS* soit 4 660 €)	827 €
Retraite complémentaire	Revenu dans la limite de 37 846 € ¹	7 %
	Revenu compris entre 37 846 € et 158 928 € (4 PASS)	8 %

¹ Plafond spécifique du régime complémentaire des indépendants.

1.1.2. La retraite des travailleurs non-salariés des professions agricoles

Le régime de retraite des travailleurs non-salariés des professions agricoles repose sur un système à trois étages financé par trois cotisations assises sur les revenus d'activité indépendante :

- l'assurance vieillesse individuelle (AVI) financée par une cotisation assise sur le revenu dans la limite du PASS. Cette cotisation est soumise à une assiette minimale égale à 800 heures SMIC (8 024 € en 2019).
- l'assurance vieillesse agricole financée par une cotisation assise pour partie sur le revenu dans la limite du PASS et pour partie sur la totalité du revenu. Cette cotisation est soumise à une assiette minimale de 600 heures SMIC (6 018 € en 2019).
- la retraite complémentaire financée par une cotisation assise sur la totalité du revenu et soumise à une assiette minimale de 1 820 heures SMIC (18 254 € en 2019).

Régime de retraite des non-salariés agricoles

	Assiette	Taux de cotisation ou montant
Assurance vieillesse individuelle (AVI)	Revenu dans la limite de 1 PASS	3,32 %
	Cotisation minimale (revenu inférieur à 800 SMIC horaire - 8024 €)	266 €
Assurance vieillesse agricole (AVA)	Revenu dans la limite de 1 PASS	11,55 %
	Totalité du revenu	2,24 %
	Cotisation minimale (revenu inférieur à 600 SMIC horaire - 6018 €)	830 €
Retraite complémentaire	Totalité du revenu	4 %
	Minimale (revenu inférieur à 1820 SMIC horaire - 18 254,6 €)	730 €

1.1.3. Régime de retraite de base des professionnels libéraux affiliés à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)

Les professions libérales réglementées mentionnées à l'article L. 640-1 du code de la sécurité sociale sont affiliées à la CNAVPL pour le régime de retraite de base et sont affiliées au régime de retraite complémentaire institué par la section professionnelle dont elles relèvent.

À l'instar des autres travailleurs indépendants non agricoles, la cotisation de retraite de base des professions libérales est assise sur la même assiette que les autres cotisations de sécurité sociale, c'est dire le revenu d'activité indépendante de l'année N.

Le régime de retraite de base des professions libérales est financé par une cotisation assise pour partie sur les revenus d'activité indépendante dans la limite du PASS et pour partie sur ces mêmes revenus dans la limite de 5 PASS. Cette cotisation est soumise à la même assiette minimale que la cotisation de retraite de base des travailleurs indépendants affiliés à la SSTI (11,5 % du PASS soit 4 660 € en 2019).

	Revenu	Taux de cotisation ou montant
Retraite de base – CNAVPL	Revenu dans la limite de 1 PASS	8,23 %
	Revenu dans la limite de 5 PASS	1,87 %
Cotisation minimale	Revenu inférieur à 11,5 % du PASS soit 4 660 €	471 €

1.1.4. Les différents régimes de retraite complémentaire des professionnels libéraux affiliés à la CNAVPL

À la différence de celle de leur retraite de base, l'assiette des cotisations de retraite complémentaire des membres des professions libérales varie en fonction des sections professionnelles (revenus d'activité indépendante de l'année N-1 ou N-2, moyenne des revenus des trois années précédentes, commissions et rémunérations brutes des agents généraux d'assurance etc.). Chaque régime de retraite complémentaire repose sur un système de cotisations spécifiques assis soit sur une cotisation proportionnelle au revenu, soit sur des cotisations forfaitaires par tranche de revenu, soit sur un système hybride composé d'une cotisation forfaitaire et d'une cotisation proportionnelle au revenu.

Les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés mentionnés à l'article L. 646-1 du code de la sécurité sociale bénéficient pour leur part d'un régime d'assurance vieillesse supplémentaire obligatoire dont le financement est assuré par des cotisations assises sur les revenus issus de l'activité conventionnée de ces professionnels au deux tiers prise en charge par l'assurance maladie. La détermination des paramètres et la gestion sont confiées aux sections professionnelles (CARDSF, CARMF, CARPIMKO, CAVP).

	CARCDSF			CARME		CARPIMKO		CAVP		CARPV	CAVAMAC	CAVEC	CAVOM	CIPAV	CPRN
	Régime complémentaire	Régime PCV-CD	Régime PCV-SF	Régime complémentaire	Régime PCV	Régime complémentaire	Régime PCV	Régime complémentaire	Régime PCV	Régime complémentaire	Régime complémentaire	Régime complémentaire	Régime complémentaire	Régime complémentaire	Régime complémentaire
Assiette	Revenus d'activité	Revenus d'activité	Revenus d'activité	Revenus d'activité	Revenus conventionnels	Revenus d'activité	Revenus conventionnels	Revenu d'activité	Revenu d'activité	Revenus d'activité	Commissions et rémunérations brutes déclarées aux contributions directes	Revenus d'activité	Revenu d'activité	Revenus d'activité	Moyenne des produits de base de l'office
Année de référence	N-1	N-2	/	N-2	N-2	N-2 N-1 à compter du 01/01/2020	N-2	N-2	N-2	N-2	N-1	N-1	N-2	N	Moyenne des années N-4 à N-2 pour les 2 sections du RC
Part forfaitaire	2 664 €	Part affilié: 1 427,40 € Part AMO : 2 854,80 €	Part affilié: 260 € Part AMO : 520 €	/	Secteur 1: Part affilié: 1 691 € Part AMO : 3 382 € Secteur 2 : Part affilié: 5 073 €	1 624 €	Part affilié: 195 € Part AMO : 390 €	/	Part affilié: 576 € Part AMO : 1 152 €	Cotisation forfaitaire en fonction d'une classe de cotisation fixée par tranches de revenus (de 7 507,20 € à 11 260,80 €)	/	Cotisation forfaitaire en fonction d'une classe de cotisation fixée par tranches de revenus (de 639 € à 19 965 €)	/	Cotisation forfaitaire en fonction d'une classe de cotisation fixée par tranches de revenus (de 1 315 € à 17 095 €)	Section B: Cotisation forfaitaire en fonction d'une classe de cotisation fixée par tranches de revenus (de 2 270 € à 18 160 €)

Part proportionnelle	0,85 % entre 0,85 et 5 fois le PASS) + PEC AMO	Part affilié: 0,725 % jusqu'à 5 PASS Part AMO : 0,725 % jusqu'à 5 PASS	/	9,80 % jusqu'à 3,5 PASS	Secteur 1: Part affilié: 1,20 % jusqu'à 5 PASS Part AMO : 2,4 % jusqu'à 5 PASS Secteur 2 : Part affilié: 3,60 % jusqu'à 5 PASS	3 % de 25 246 € à 174 113 €	/	5 800 €	Part affilié: 0,15 % jusqu'à 5 PASS Part AMO : 0,15 % jusqu'à 5 PASS	/	8,16 % dont 3 % pris en charge par le concours des compagnies mandantes	/	12,5 % dans la limite de 8 PASS	/	4,00%

1.1.5. Régime de retraite des avocats

La Caisse nationale des barreaux français (CNBF) gère un régime de base d'assurance vieillesse en annuités et un régime complémentaire en points des avocats dès leur inscription au barreau, qu'ils exercent en qualité de non-salarié ou de salarié.

Le régime de base des avocats fonctionne selon un modèle forfaitaire : le montant de la retraite de base est fixé à 16 999 € en 2019 pour une carrière complète ; le calcul s'effectue au *prorata temporis* de la durée de la carrière, comme pour le régime général. Au titre de ce régime, les avocats versent une cotisation forfaitaire calculée en fonction d'une grille d'ancienneté d'exercice à compter de la première inscription au barreau et une cotisation proportionnelle dont le taux est de 3,10 % (pour la part des revenus inférieurs à 291 718 €). Le financement du régime de base est aussi assuré en partie par un impôt, le droit de plaidoirie ou par une contribution équivalente au droit de plaidoirie. Le droit de plaidoirie est fixé à 13€ par acte et la contribution équivalente est due pour chaque tranche de 575 € de revenus en 2019.

Le régime complémentaire propose des cotisations proportionnelles dont le taux varie de 3,80 % à 10,9 % en fonction de cinq classes de cotisation et de quatre tranches de revenu. Afin d'assurer la pérennité du régime, la CNBF a entrepris une réforme du régime complémentaire qui doit s'appliquer progressivement entre 2015 et 2029. Au sein de chaque tranche de revenus, les cotisations vont augmenter chaque année (pour s'étager de 6 % à 17,9 % en 2029 selon la tranche de revenus).

4.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

4.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les règles communes de cotisations pour l'ensemble des assurés sociaux. Le système universel de retraite vise notamment à instaurer un système unique de cotisations pour l'ensemble des travailleurs non-salariés et à adapter l'assiette des cotisations créatrices de droits puisqu'elles seront désormais calculées dans la limite de trois fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS).

4.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article a pour objectif une convergence de l'effort contributif de l'ensemble des travailleurs indépendants non agricoles, dont les professions libérales et les travailleurs non-salariés agricoles. Il s'agit en particulier d'assurer une équité contributive entre assurés, de rendre le système de retraite plus lisible et plus compréhensible pour tous.

Toutefois, cette convergence devra se faire selon une transition très progressive et selon des modalités adaptées à la situation de chaque population, qui seront définies par ordonnance.

Ainsi les professions libérales sont caractérisées par une grande diversité de barèmes de cotisations, qui varient selon la profession exercée. Cette hétérogénéité est la traduction de régimes de retraite à assise professionnelle très étroite, dont les principaux paramètres dépendent de la situation démographique et économique propre à ces professions. Elle doit donc être prise en compte dans la détermination de transitions adaptées.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

4.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Le barème de cotisation retenu pour les salariés (28,12 % jusqu'à 3 PASS) aurait pu être appliqué aux travailleurs indépendants dans les mêmes conditions que pour les salariés. Toutefois, un tel barème n'est pas adapté aux spécificités de l'activité économique des travailleurs non-salariés et s'avère trop éloigné des conditions actuelles de leur effort contributif. En effet, les travailleurs indépendants acquittent des cotisations personnelles tandis que les cotisations applicables aux travailleurs salariés sont supportées par ces derniers et par leurs employeurs. Pour ne pas remettre en cause l'équilibre économique des professions indépendantes, il a été choisi de proposer un barème adapté.

4.2. DISPOSITIF RETENU

3.2.1. Un barème de cotisation unique pour l'ensemble des travailleurs indépendants et des taux alignés sur ceux des salariés en cible.

Le système universel de retraite doit reposer sur un barème de cotisations retraite unique pour l'ensemble des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles. Ce barème de cotisations sera mis en place avec certaines adaptations afin d'assurer une plus grande équité avec les salariés, sans remettre en cause l'équilibre économique de leur activité.

Le barème proposé modifie le système dégressif de cotisations en vigueur actuellement dans les régimes de retraite de base de l'ensemble des travailleurs indépendants. La cotisation d'assurance vieillesse applicable aux travailleurs non-salariés se composera ainsi :

- D'une part calculée sur les revenus d'activité des travailleurs indépendants dans la limite du PASS dont le taux de 28,12 % correspond à la somme des taux des cotisations salariale et patronale (25,31 % de part plafonnée et 2,81% de part déplafonnée) ;
- D'une part calculée sur la part des revenus compris entre 1 et 3 PASS dont le taux correspond à la seule part salariale (10,13 %) et à la part déplafonnée (2,81 %) ;
- D'une part calculée sur la totalité des revenus au-delà de 3 PASS qui ne sont soumis qu'à la seule part déplafonnée de la cotisation à hauteur de 2,81 %.

Ainsi, les travailleurs indépendants participeront équitablement au financement mutualisé du système de retraite en s'acquittant sur l'ensemble de leur revenu de la part déplafonnée de la cotisation d'assurance vieillesse au même niveau que les salariés et leurs employeurs.

Comme pour l'ensemble des assurés, l'application d'exonération de cotisations qui font l'objet d'une prise en charge intégrale par un tiers, d'une compensation par le budget de l'État ou d'une affectation de ressources équivalentes n'aura pas pour effet de minorer les droits des assurés, auxquels sera ouvert le nombre de points qu'ils auraient obtenus en l'absence d'application de ces exonérations.

Taux de cotisation retraite des non-salariés dans le système universel

	Taux de cotisation plafonnée	Taux de cotisation déplafonnée	Total
Revenu jusqu'au PASS	25,31 %	2,81 %	28,12 %
Revenu compris entre 1 et 3 PASS	10,13 %	2,81 %	12,94 %
Revenu au-delà de 3 PASS		2,81 %	2,81 %

Les cotisations d'assurance vieillesse de l'ensemble des travailleurs indépendants non agricoles seront définies à l'article L. 611-2 du code de la sécurité sociale. Cet article sera applicable à l'ensemble des travailleurs indépendants non agricoles (artisans, commerçants, professions libérales).

Les dispositions relatives aux cotisations d'assurance vieillesse des exploitants agricoles et chefs d'exploitation agricole, seront maintenues à l'article L. 731-65 du code rural et de la pêche maritime. Cet article, par renvoi aux dispositions de l'article L. 611-2 du code de la sécurité sociale, conduit à leur appliquer les mêmes modalités de calcul que pour les autres travailleurs non-salariés

3.2.2 Un passage au système universel de retraite qui s'accompagnera d'une modernisation et d'une simplification de l'assiette de cotisations et de contributions des travailleurs indépendants

Il est proposé que la création du système universel de retraite s'accompagne d'une simplification majeure des modalités de calcul et de déclaration des cotisations et contributions sociales (CSG-CRDS) des travailleurs indépendants, en mettant fin à la circularité du calcul de l'assiette actuelle des cotisations et de celle de la CSG.

En effet, les cotisations sont actuellement assises sur le bénéfice fiscal des travailleurs indépendants duquel ces mêmes cotisations ont été préalablement déduites.

La CSG est en revanche calculée sur le bénéfice fiscal majoré du montant des cotisations sociales mais déjà minoré de la part déductible de la CSG.

Outre la complexité inhérente au mode de calcul de ces cotisations et contributions, qui impose de déterminer leurs montants pour déterminer l'assiette sur laquelle elles sont calculées, l'assiette nette des cotisations des travailleurs indépendants engendre de fortes disparités par rapport aux salariés.

Ainsi les cotisations des indépendants calculées sur leur revenu, net de ces cotisations, représentent, même à taux égal, un poids moindre que celui des cotisations acquittées par les salariés et leurs employeurs sur la base d'un revenu brut. Il en résulte une moindre contribution aux différents risques sociaux, susceptible de soulever des questions d'équité et ayant pour effet de limiter la constitution de leurs droits dans le cadre du système universel de retraite. À l'inverse, la CSG et la CRDS des travailleurs indépendants, calculées sur la base du cumul du revenu net et de l'ensemble des cotisations sociales, représentent un poids plus important pour eux que pour les salariés. Ces derniers s'en acquittent sur leur revenu net augmenté des cotisations salariales. Aussi, pour un même revenu net donné, un travailleur indépendant acquitte moins de cotisations sociales mais davantage de CSG et de CRDS qu'un salarié.

Dans la continuité des travaux engagés en vue de simplifier le droit applicable aux travailleurs indépendants et notamment les modalités de détermination de leurs cotisations sociales et d'assurer l'équité entre travailleurs indépendants et salariés dans le système universel des retraite, l'article 21 prévoit qu'une ordonnance définira, à niveau de prélèvement social inchangé, les modifications à apporter à l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale des travailleurs indépendants afin qu'elles soient calculées à l'avenir sur une assiette dont le niveau ne dépendrait plus du montant de ces mêmes cotisations et contributions.

Pour mettre fin au caractère circulaire du calcul réalisé aujourd'hui, il est proposé de calculer ces cotisations sur la base des bénéfices retenus avant déduction des cotisations sociales obligatoires et la part déductible de la CSG. À ce revenu dit « super-brut » serait appliqué un abattement afin que l'assiette soit plus proche de l'équivalent d'une assiette « brute », comme pour les salariés. Au final, l'ensemble des cotisations, la CSG et la CRDS seraient calculées sur cette nouvelle assiette, ce qui permettrait aussi de mettre fin à la circularité du calcul de la CSG déductible.

Ce changement d'assiette permettrait à tout cotisant de calculer simplement les cotisations et contributions par application d'un taux à une assiette déterminée sans référence à ces mêmes prélèvements. Il réduirait le poids des contributions par rapport au revenu net, améliorant la comparabilité et l'équité de traitement entre les travailleurs indépendants et les salariés. En sens

inverse il augmenterait le poids des cotisations sociales, permettant d'améliorer l'ouverture des droits.

Concrètement, l'assiette de calcul des cotisations et contributions sociales serait constituée du revenu établi en déduisant l'ensemble des charges déductibles admises en matière fiscale comme en matière sociale, sauf les cotisations, et diminué d'un montant d'abattement.

En pratique, ce montant serait donc déterminé sur les mêmes bases que l'assiette actuelle et comprendrait les mêmes éléments, mais selon un procédé différent. L'assiette correspondrait comme aujourd'hui au revenu retenu pour le calcul de l'impôt, augmenté des réintégrations prévues actuellement à l'article L. 131-6 du CSS, et avant déduction des cotisations sociales obligatoires prévues à l'article 154 *bis* du code général des impôts et de la part déductible de la CSG, mais sans qu'il soit nécessaire de calculer d'abord le revenu fiscal, et donc les cotisations elles-mêmes, pour déterminer l'assiette. Au moment de calculer son bénéfice, dans le cadre de l'arrêté de ses comptes, le travailleur indépendant ou son comptable déterminera par conséquent, sur la base du niveau ainsi défini, par la simple application des taux de cotisations, le revenu net d'une part et les cotisations et contributions dues de l'autre.

L'article 21 habilite également le Gouvernement à modifier par ordonnance les règles relatives à d'une part à l'assiette des cotisations sociales et à l'assiette des contributions sociales, d'autre part, des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles afin que ces prélèvements sociaux puissent être assis comme pour les salariés sur une assiette brute.

3.2.2. Une convergence progressive vers le système universel de retraite adaptée à la situation de chaque profession.

Afin de lisser pour les différentes catégories d'assurés les effets du passage au système universel de retraite, le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à déterminer par ordonnance les modalités de convergence des assiettes et taux des cotisations dues par les travailleurs indépendants non agricoles et agricoles au titre des régimes de retraite de base et complémentaires actuellement en vigueur vers les cotisations instituées dans le cadre du système universel de retraite. La convergence vers ce système cible de cotisations sera adaptée à chaque profession et élaborée en lien avec chacune d'elles. Cette ordonnance pourra également prévoir des taux d'appel inférieurs à l'unité, pour que les régimes dotés de réserves puissent en utiliser une partie pour réduire l'ampleur de l'éventuelle hausse des prélèvements, ou améliorer le rendement de leur cotisation.

Cette convergence devra être achevée dans un délai maximum de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du système universel de retraite.

3.4.4. Une possibilité de prise en charge par un tiers d'une partie des cotisations des travailleurs indépendants

Le présent article prévoit par ailleurs d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant de la loi permettant la prise en charge par un tiers d'une partie des cotisations d'assurance vieillesse des travailleurs indépendants. Il s'agit de permettre, dans la système universel, la reprise d'un mécanisme déjà existant pour les agents généraux d'assurance (AGA), qui bénéficient depuis 1952 d'une participation de leur compagnie d'assurance mandante au versement de leur

cotisation au régime complémentaire géré par la CAVAMAC. Par ailleurs, cette disposition ouvre la possibilité, pour les avocats, de créer un nouveau mécanisme visant à reproduire, au sein du système universel, la logique de solidarité et de redistribution propre au régime de base géré par la CNBF, fonctionnant sur un principe forfaitaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article modifie le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre VI du code de la sécurité sociale, ainsi que le chapitre II du titre III du livre VII du code rural et de la pêche maritime.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

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

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

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

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

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts financiers

La réforme entraîne une hausse des cotisations d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés qui sera toutefois compensée par une baisse des autres prélèvements sociaux induite par la réforme parallèle de l'assiette de cotisations et de contributions prévue par l'habilitation à modifier les règles d'assiette prévue à l'article 21.

L'impact financier de la réforme sur les cotisations des travailleurs non-salariés est décrit dans la partie 3-B de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts sur les assurés

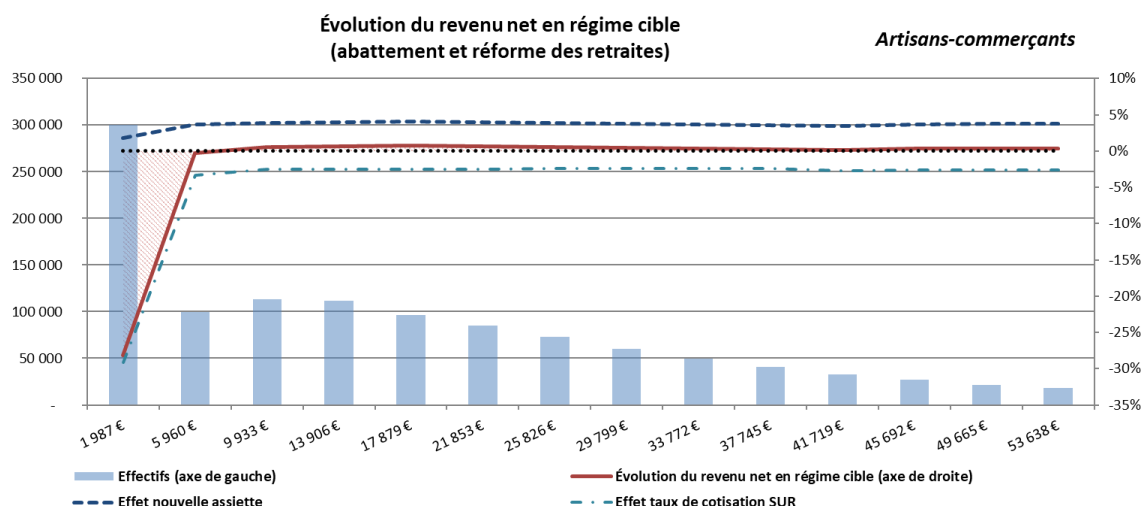
Impact sur les artisans et commerçants et les membres de professions libérales non réglementées relevant de la SSTI

La réforme entraîne une hausse des taux de cotisation d'assurance vieillesse des travailleurs indépendants affiliés au titre de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants qui passera, de 24,75 % sous le PASS en 2019 (17,75 % de vieillesse de base et 7 % de retraite complémentaire des indépendants) à 28,12 % à terme sous ce même plafond.

Cette augmentation des prélèvements dus au titre de la retraite sera cependant atténuée par une modification préalable de l'assiette des cotisations et des contributions des travailleurs indépendants qui sera mise en place dans le cadre de l'ordonnance prévue à l'article 21. Les modalités de calcul de cette nouvelle assiette de cotisations et contributions sociales ainsi que la réduction du produit des autres cotisations et contributions qu'elle entraîne permettent en effet de compenser pour les artisans, les commerçants et les membres des professions libérales non réglementées la hausse des cotisations retraite.

Ainsi, à l'exception des assurés ayant les revenus les plus faibles qui cotiseront sur une assiette minimale de cotisation de 450 heures rémunérées au SMIC ou sur option de 600 heures au SMIC – les variations des revenus nets des artisans, commerçants et membres des professions libérales non réglementées consécutives à ces réformes (retraite et assiette des cotisations et contributions) seraient inférieures à 2 %.

À niveau de prélèvements inchangé, cette réforme permettra d'augmenter le nombre de points acquis dans le système universel et ainsi d'augmenter les prestations.



Impact sur les travailleurs non-salariés des professions agricoles

Les cotisations actuelles d'assurance vieillesse des chefs d'entreprises ou d'exploitations agricoles étant assises sur 3 niveaux d'assiette minimale différents (600, 800 et 1820 SMIC), le passage au à une assiette minimale unique égale à la rémunération de 600 heures au SMIC entrainera une baisse importante de prélèvements pour l'ensemble des exploitants agricoles soumis à la cotisation

minimale et ce malgré la hausse des taux de cotisations actuellement de 21,11 % sur les revenus dans la limite du PASS à 28,12 % dans le système universel. Le passage au système universel est donc favorable en termes de prélèvements pour 40 % des assurés qui s'acquitteront de cotisations minimales plus faibles qu'actuellement. Pour les autres assurés, le passage au SUR entraînera en revanche une légère hausse des montants de cotisations d'assurance vieillesse dus.

Impact sur les professionnels libéraux relevant de la CNAVPL

Éléments communs de méthodologie

Les analyses ci-dessous permettent de comparer, pour les professionnels libéraux des professions réglementées et les avocats, les cotisations dues dans les différents régimes en appliquant la réglementation connue en 2019 et les cotisations dues en cas d'application du système universel de retraites, en tenant compte de l'impact de la réforme de l'assiette sociale, sur les cotisations vieillesse, les cotisations hors vieillesse et sur la CSG. Pour chaque population, un impact sur les prestations de retraite a aussi été simulé, sous l'hypothèse d'une carrière complète initiée en 2025, en tant compte d'une période transitoire qui peut s'étendre jusqu'en 2040.

La période transitoire a été simulée de façon conventionnelle, en supposant dans tous les cas qu'elle s'étendrait sur 15 ans : ainsi il est fait l'hypothèse qu'en 2025, les cotisations d'assurance vieillesse sont calculées de sorte que leur montant soit égal à celui de la situation qui aurait prévalu en 2025 en l'absence de réforme ; ce montant évolue ensuite de sorte que chaque année, l'écart à la situation cible diminue de 1/15^{ème}, jusqu'à s'annuler au bout de 15 ans. Cette simulation de la transition vers le régime cible des cotisations est conventionnelle et n'a, à ce stade, qu'une portée indicative. La convergence vers le régime cible des cotisations sera élaborée de façon spécifique et concertée pour chaque régime sur la base des ordonnances prévues par la loi.

La simulation des cotisations avec application du système universel tient compte de la réforme de l'assiette des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants. Cette réforme conduit à calculer la CSG et les cotisations sociales sur une assiette identique.

L'impact de la réforme de l'assiette sociale sur le niveau de cotisations est différent en fonction du revenu des affiliés d'un même régime et est différent pour des affiliés de régimes différents déclarant le même BNC. En effet, l'impact de la réforme de l'assiette dépend du niveau des cotisations vieillesse effectivement acquitté par l'affilié. Les différents régimes d'assurance vieillesse ayant instauré des taux de cotisation différents en fonction du niveau de revenu et différents d'un régime à l'autre, l'impact du changement d'assiette sociale n'est donc pas comparable pour des assurés relevant de régimes différents et pour des assurés d'un même régime disposant de revenus différents.

Au contraire, la réforme de l'assiette sociale permettra à deux assurés relevant de régimes différents et disposant des mêmes revenus d'acquitter le même niveau de cotisations et contributions sociales.

Les prestations servies par le système universel ont été calculées sur une carrière complète effectuée dans chaque régime (sauf exception explicite, les carrières simulées durent 43 ans), sous l'hypothèse que l'assuré obtient le taux plein, tant dans le régime contrefactuel que dans le régime cible. Sauf exception explicite, les revenus augmentent comme le salaire moyen par tête tout au long de la carrière, au rythme de 3,05 % par an et les paramètres du système universel de retraite restent stables (le plafond annuel de la sécurité sociale évolue chaque année comme le salaire moyen par tête).

Pour chaque profession, des cotisations et des prestations « contrefactuelles » ont été simulées. Les règles contrefactuelles de calcul des cotisations ou des prestations sont les règles qui auraient prévalu dans chaque régime en l'absence d'adoption du présent projet de loi. Ces règles ont donc été simulées à partir des règles en vigueur en 2019, projetées sur une durée de 50 ans, en tenant compte des évolutions induites par la réglementation ou suggérées par les rapports actuariels des différents régimes.

Ainsi, s'agissant du régime de retraite de base actuellement commun à toutes les sections professionnelles relevant de la CNAVPL, la valeur de service du point a été indexée sur l'inflation, au taux de 1,75 % par an, conformément à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale.

Les régimes complémentaires des professionnels libéraux et les régimes de retraite des avocats n'ont pas de règles d'évolution par défaut de leurs paramètres de cotisation ou de prestation. Par défaut, les différents paramètres (valeur d'achat, valeur de service, cotisations forfaitaires, prestations forfaitaires) ont été indexés sur l'inflation et le rendement des cotisations a été maintenu constant. En effet, une analyse rétrospective de ces différents paramètres ou les analyses prospectives de ces différents paramètres contenues dans les rapports actuariels fournis par les différents régimes, montre que ces paramètres évoluent sur longue période comme l'inflation ou selon un indicateur moins dynamique que l'inflation. Pour ceux des régimes qui ont prévu au niveau des textes réglementaires un échéancier d'évolution de leurs paramètres, celui-ci a été simulé. Pour les autres régimes, les évolutions recommandées par leurs rapports actuariels pour garantir la survie du régime à long terme (ou pour repousser l'horizon d'extinction des réserves) ont été, le cas échéant, simulées.

S'agissant des praticiens de santé affiliés à la CARPIMKO

Les auxiliaires médicaux bénéficient de trois régimes de retraite : le régime de base de la CNAVPL, le régime complémentaire de la CARPIMKO et le régime de prestations complémentaires vieillesse, partiellement pris en charge par l'assurance maladie obligatoire. Le cumul de ces trois régimes conduit les auxiliaires médicaux à calculer des taux de cotisation plus faibles que dans le système cible. Le système universel pourrait conduire à fortement augmenter les cotisations dues par la majorité des auxiliaires médicaux. Toutefois, cette hausse doit être relativisée au regard de trois effets différents :

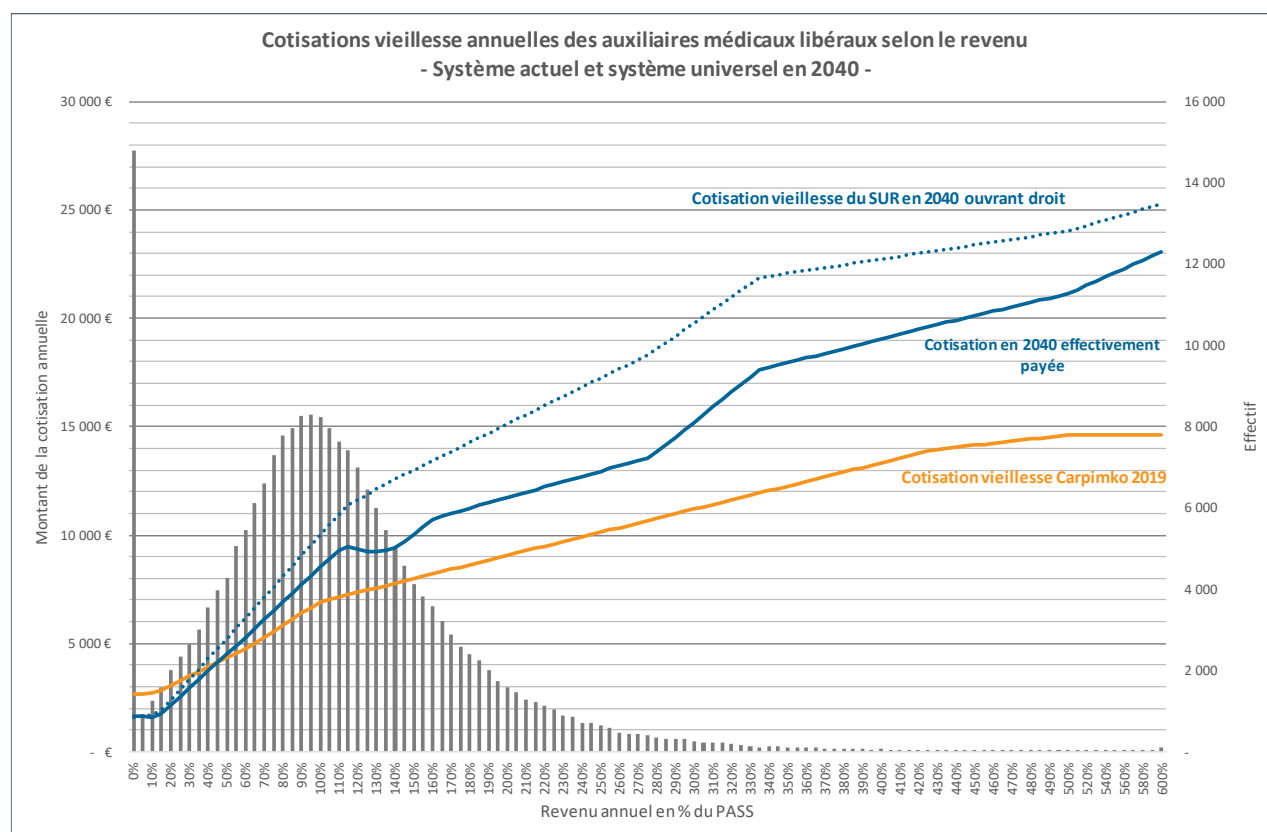
- la réforme de l'assiette de cotisations permet de compenser la hausse des cotisations d'assurance vieillesse par une diminution de la CSG et des cotisations hors vieillesse ;
- les cotisations de la CARPIMKO auraient de toute façon été amenées à augmenter pour assurer l'équilibre financier du régime à moyen terme, même en l'absence d'application du système universel ;
- enfin, en tout état de cause, la convergence vers le taux cible de cotisations serait très progressive et étalée sur 15 ans.

Par ailleurs, les affiliés à la CARPIMKO aux bas revenus sont aujourd'hui soumis à une cotisation forfaitaire élevée au régime complémentaire (1 624 €) : le passage au système universel est donc favorable en termes de prélèvements pour ces assurés dont les revenus sont inférieurs ou égaux à 20 % du PASS, soit 10 % des affiliés, qui s'acquitteront de cotisations minimales plus faibles qu'actuellement.

Cotisations annuelles des affiliés de la CARPIMKO en fonction du revenu annuel exprimé en PASS
- Système actuel (taux 2019) et système universel (taux applicables en 2040) -

	Revenu annuel en PASS	Système actuel			Système universel			Ecart système universel - système actuel		
		Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
CARPIMKO	0,25 PASS	3 274 €	2 654 €	5 928 €	2 874 €	2 326 €	5 199 €	- 400 €	- 329 €	- 729 €
	0,50 PASS	4 338 €	4 398 €	8 735 €	5 224 €	3 680 €	8 904 €	887 €	- 718 €	169 €
	0,75 PASS	5 556 €	6 156 €	11 711 €	7 607 €	5 052 €	12 660 €	2 051 €	- 1 103 €	948 €
	1 PASS	6 923 €	7 928 €	14 851 €	10 021 €	6 443 €	16 465 €	3 098 €	- 1 485 €	1 613 €
	1,50 PASS	7 991 €	13 378 €	21 370 €	13 005 €	10 385 €	23 390 €	5 014 €	- 2 993 €	2 021 €
	2 PASS	9 059 €	17 451 €	26 510 €	15 125 €	14 058 €	29 182 €	6 066 €	- 3 393 €	2 673 €
	2,50 PASS	10 127 €	21 523 €	31 650 €	17 281 €	17 276 €	34 558 €	7 154 €	- 4 247 €	2 908 €
	3 PASS	11 195 €	25 595 €	36 790 €	20 309 €	21 797 €	42 106 €	9 115 €	- 3 799 €	5 316 €

Source : calculs DSS.



Source : données CARPIMKO, calculs DSS.

Lecture : Les 8 500 praticiens déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent en 2019 une cotisation vieillesse de 6 923 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 021 €, en appliquant les taux cibles du système universel (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 485 €, si bien que l'effort serait réduit à 8 537 € (courbe bleue), soit un surcroît de prélèvements sociaux de 1 613 €.

La comparaison des cotisations présentée dans le tableau et le graphique ci-dessus ne permet pas toutefois de tenir compte de la dynamique probable d'évolution des cotisations du régime complémentaire de la CARPIMKO. En effet, d'après le rapport actuariel du régime complémentaire de la CARPIMKO, celui-ci épuiserait ses réserves en 2049 et présenterait à cette date un déficit égal à la moitié de la masse des prestations versées, ce qui obligerait à cette date à doubler les cotisations ou à diviser par deux les prestations. Pour éviter ce scénario, le rapport suggère de baisser le rendement de la cotisation au régime complémentaire de 9,8 % aujourd'hui à 4,36 % en 2039, en augmentant la valeur d'achat du point de 4 % par année.

Trois simulations ont donc été effectuées, pour des auxiliaires médicaux disposant de revenus égaux à 0,5 PASS, 1 PASS et 2 PASS (90 % des auxiliaires médicaux gagnent moins de 2 PASS) en 2019

et progressant au même rythme que l'inflation, pour comparer le niveau des cotisations dues en 2040 avec le système universel et en l'absence de système universel mais en tenant compte de la réforme du régime complémentaire suggérée par le rapport actuariel de la CARPIMKO.

La prise en charge d'une partie des cotisations d'assurance vieillesse des auxiliaires médicaux par l'assurance maladie sera maintenue dans le système universel, à enveloppe budgétaire constante. La négociation conventionnelle entre les représentants des auxiliaires médicaux et l'assurance maladie permettra de déterminer les modalités paramétriques de cette prise en charge. Dans les développements qui suivent, les cotisations d'assurance vieillesse des auxiliaires médicaux sont donc considérées dans leur globalité, sans distinction entre la part payée par l'assurance maladie et la part payée par l'affilié.

Cas d'un auxiliaire médical à 0,5 PASS de revenu

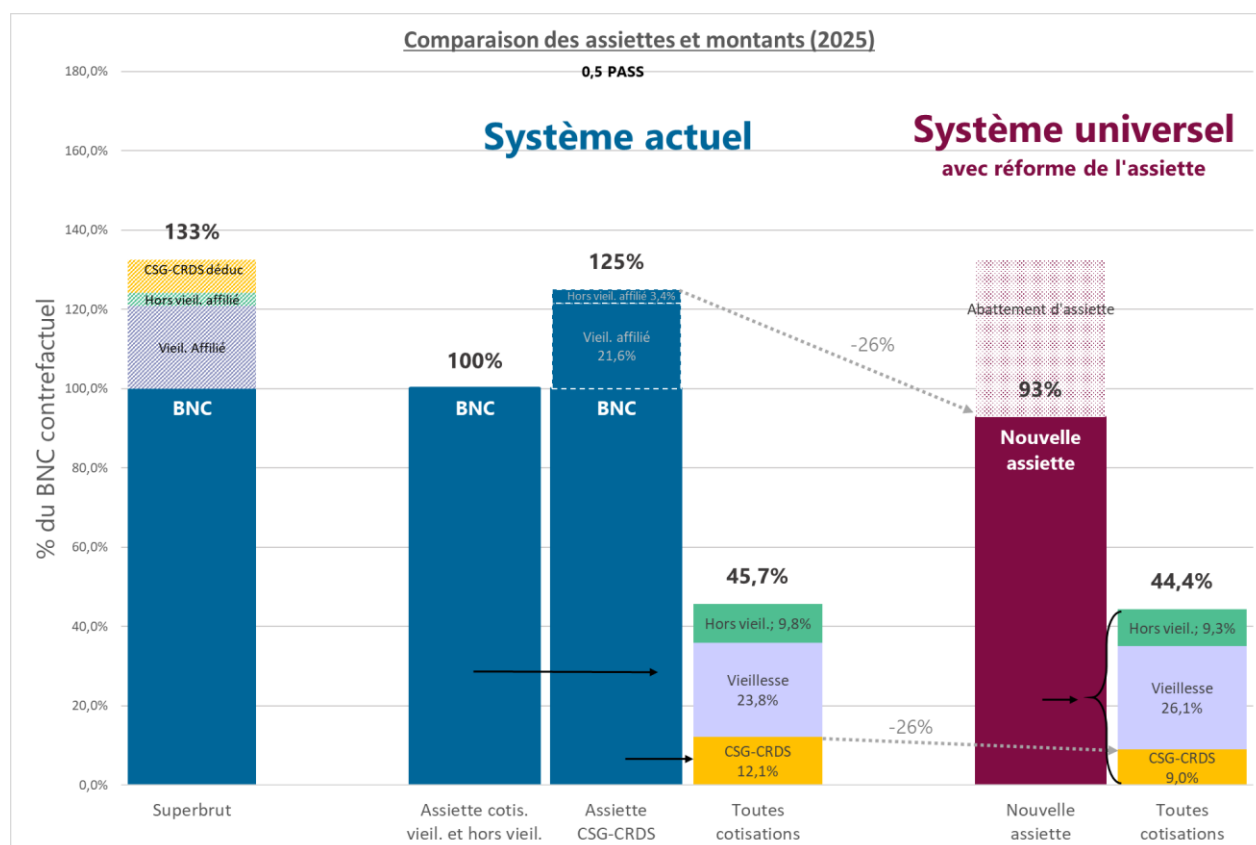
Avec le système actuel (en 2019), un auxiliaire médical au BNC annuel (constitué de revenus conventionnés) équivalent à 0,5 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 21,4 %, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 4 337 €, dont une part est prise en charge par l'AMO.

0,5 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	10,1 %	2 046 €
Cotisation T1	8,2 %	1 668 €
Cotisation T2	1,9 %	379 €
Régime complémentaire	8,0 %	1 624 €
Cotisation forfaitaire	8,0 %	1 624 €
Cotisation proportionnelle	0,0 %	- €
Régime PCV	3,3 %	666 €
Part AMO	2,2 %	439 €
Cotisation forfaitaire	1,9 %	390 €
Cotisation proportionnelle	0,2 %	49 €
Part de l'affilié	1,1 %	227 €
Cotisation forfaitaire	1,0 %	195 €
Cotisation proportionnelle	0,2 %	32 €
Total	21,4 %	4 337 €
Total (part affilié seulement)	19,2 %	3 898 €

Le passage au système universel, se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de -8,8 points à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. L'effet cumulé du système universel de retraites et de la réforme de l'assiette sociale est donc opposé à la hausse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 6,7 points, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 21,4 % en 2019 à 28,12 %). En effet, cette hausse serait en partie compensée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, assurance maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour l'affilié de la CARPIMKO à 0,5 PASS de revenu serait égale à 93 % du BNC calculé selon les règles actuelles :

- Cela représente donc une diminution de 7 % de l'assiette de cotisations sociales, diminuant d'autant les cotisations d'assurance vieillesse : rapportées au BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse ne représenteront donc que 26,1 % et non 28,12 % ; les cotisations d'assurance maladie, famille et invalidité ne représenteront que 9,3 % du BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme et non 9,8 %¹. A ce niveau de revenu, compte tenu du barème actuel de la cotisation d'allocations familiales, aucune cotisation famille ne serait due. Le gain associé serait donc de 2,5 points.
- L'assiette de CSG diminuerait de 26 % par rapport à l'assiette actuelle, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter. En l'absence de réforme, la CSG et la CRDS sont calculées sur une assiette égale 125 % du BNC, calculée comme la somme du BNC, des cotisations de la part « affiliée » d'assurance vieillesse et des cotisations maladie, famille et invalidité décès. La réforme de l'assiette sociale conduirait à calculer la CSG et la CRDS sur une assiette égale 93 % du BNC, soit une baisse de ces contributions de 26 %. La CSG et la CRDS représentant 12,1 % du BNC avant réforme, le gain associé serait donc de 3 points.



*Le taux de cotisation vieillesse CARPIMKO est de 23,8 % et non 21,4 % car il est tenu compte des hausses de cotisations suggérées par le rapport actuariel de la CARPIMKO entre 2019 et 2025 (cf infra).

La réforme de l'assiette permettrait donc de compenser la hausse du taux facial de cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel (+6,7 pts) à hauteur de 5,4 points.

¹ La diminution des cotisations hors vieillesse (5 %) est plus faible que la diminution de l'assiette sociale (7 %) du fait de la cotisation d'invalidité décès, forfaitaire, dont le montant ne dépend pas de l'assiette.

L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une hausse des prélèvements sociaux équivalente à 1,3 points de BNC du système actuel, qui s'étalerait sur une période de 15 ans à compter de 2025.

Toutefois, la CARPIMKO serait amenée à augmenter ses cotisations sur la même période pour pérenniser le financement du régime complémentaire, comme l'indique son rapport actuariel, en augmentant la cotisation forfaitaire de 4 % par an en plus de l'inflation jusqu'à 2039. Ainsi, en l'absence de mise en œuvre du système universel de retraites, les cotisations d'assurance vieillesse de la CARPIMKO augmenteraient de 2,4 points à horizon 2025 et de 7,8 points à horizon 2040, soit un total de 10,1 points.

Pour l'affilié de la CARPIMKO à 0,5 PASS de revenu, le passage au système universel permettrait donc de diminuer en 2040 de 9 points le montant des prélèvements sociaux qui auraient été acquittés.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	6,7 pts
Cotisations vieillesse	6,7 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	-5,4 pts
Cotisations vieillesse	-2,0 pts
Cotisations hors vieillesse	-0,5 pts
CSG/CRDS	-2,9 pts
Effet hausse CARPIMKO	-10,1 pts
Cotisations vieillesse 2019-2025	-2,4 pts
Cotisations vieillesse 2025-2040	-7,8 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	-8,8 pts

Source : calculs DSS

Cas d'un auxiliaire médical à 1 PASS de revenu

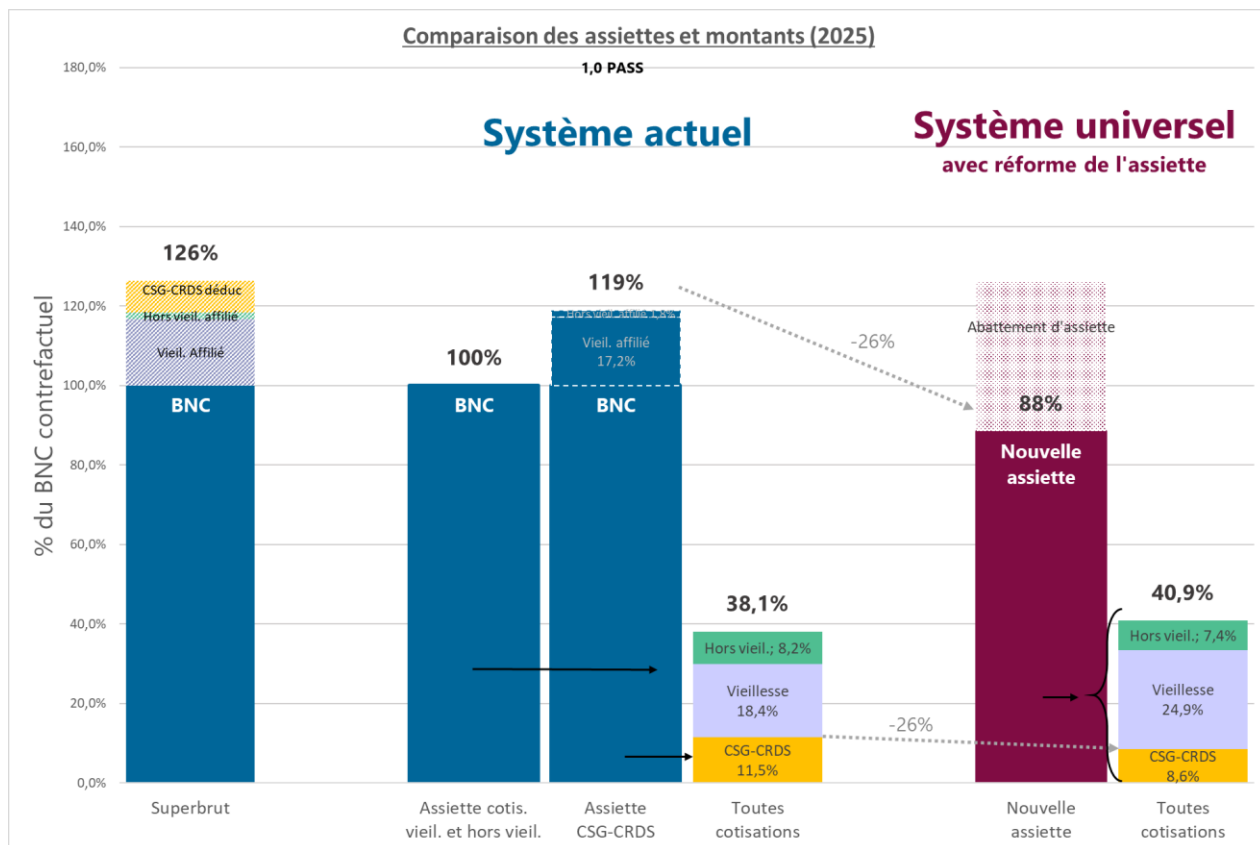
Avec le système actuel (en 2019), un auxiliaire médical au BNC annuel (constitué de revenus conventionnés) équivalent à 1 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 17,1 %, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 6 922 €, dont une part est prise en charge par l'AMO.

1,0 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	10,1%	4 093 €
Cotisation T1	8,2%	3 335 €
Cotisation T2	1,9%	758 €
Régime complémentaire	5,1%	2 082 €
Cotisation forfaitaire	4,0%	1 624 €
Cotisation proportionnelle	1,1%	458 €
Régime PCV	1,8%	747 €
Part AMO	1,2%	487 €
Cotisation forfaitaire	1,0%	390 €
Cotisation proportionnelle	0,2%	97 €
Part de l'affilié	0,6%	260 €
Cotisation forfaitaire	0,5%	195 €
Cotisation proportionnelle	0,2%	65 €
Total	17,1%	6 922 €
Total (part affilié seulement)	15,9%	6 435 €

Le passage au système universel, se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de -0,8 points à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette baisse va donc à rebours de la hausse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 11 points, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 17,1 % en 2019 à 28,12 %). En effet, cette hausse serait en partie compensée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi et pour partie ne ferait que reproduire des hausses de cotisations que le régime complémentaire de la CARPIMKO serait de toute manière contraint d'adopter entre 2020 et 2040.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, assurance maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour l'affilié de la CARPIMKO à 1 PASS de revenu serait égale à 88 % du BNC calculé selon les règles actuellement en vigueur :

- Cela représente donc une diminution de 12 % de l'assiette de cotisations sociales, diminuant d'autant les cotisations d'assurance vieillesse : rapportées au BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse ne représenteront donc que 24,9 % et non 28,12 % ; les cotisations d'assurance maladie, famille et invalidité ne représenteront que 7,4 % du BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme et non 8,2 %. A ce niveau de revenu, compte tenu du barème actuel de la cotisation d'allocations familiales, aucune cotisation famille ne serait due. Le gain associé serait donc de 4 points.
- L'assiette de CSG diminuerait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter, soit une baisse de 2,8 points.



*Le taux de cotisation vieillesse CARPIMKO est de 18,4 % et non de 17,1 % car il est tenu compte des hausses de cotisations suggérées par le rapport actuariel de la CARPIMKO entre 2019 et 2025 (cf infra).

La réforme de l'assiette permettrait donc de compenser la hausse du taux facial de cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel (+11 pts) à hauteur de 6,8 points. L'effet net du passage au système universel et de la réforme de l'assiette serait donc une hausse des prélèvements sociaux équivalente à 4,2 points, qui s'étalerait sur une période de 15 ans à compter de 2025.

Toutefois, l'affilié à 1 PASS de revenu connaîtrait cette hausse de 4,2 points de cotisations d'assurance vieillesse, même sans la mise en place du système universel : la réforme suggérée par le rapport actuariel de la CARPIMKO conduirait à augmenter la cotisation du RC de 1,3 points à horizon 2025 et de 3,7 points à horizon 2040.

Ainsi, pour l'affilié de la CARPIMKO à 1 PASS de revenu, le passage au système universel de retraites se traduirait par une cotisation d'assurance vieillesse inférieure de 0,8 point par rapport à ce qu'elle aurait été en 2040 en l'absence de réforme.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	11,0 pts
Cotisations vieillesse	11,0 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	-6,8 pts
Cotisations vieillesse	-3,2 pts
Cotisations hors vieillesse	-0,8 pts
CSG/CRDS	-2,8 pts
Effet hausse CARPIMKO	-5,0 pts
Cotisations vieillesse 2019-2025	-1,3 pts
Cotisations vieillesse 2025-2040	-3,7 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	-0,8 pts

Source : calculs DSS

Cas d'un auxiliaire médical à 2 PASS de revenu

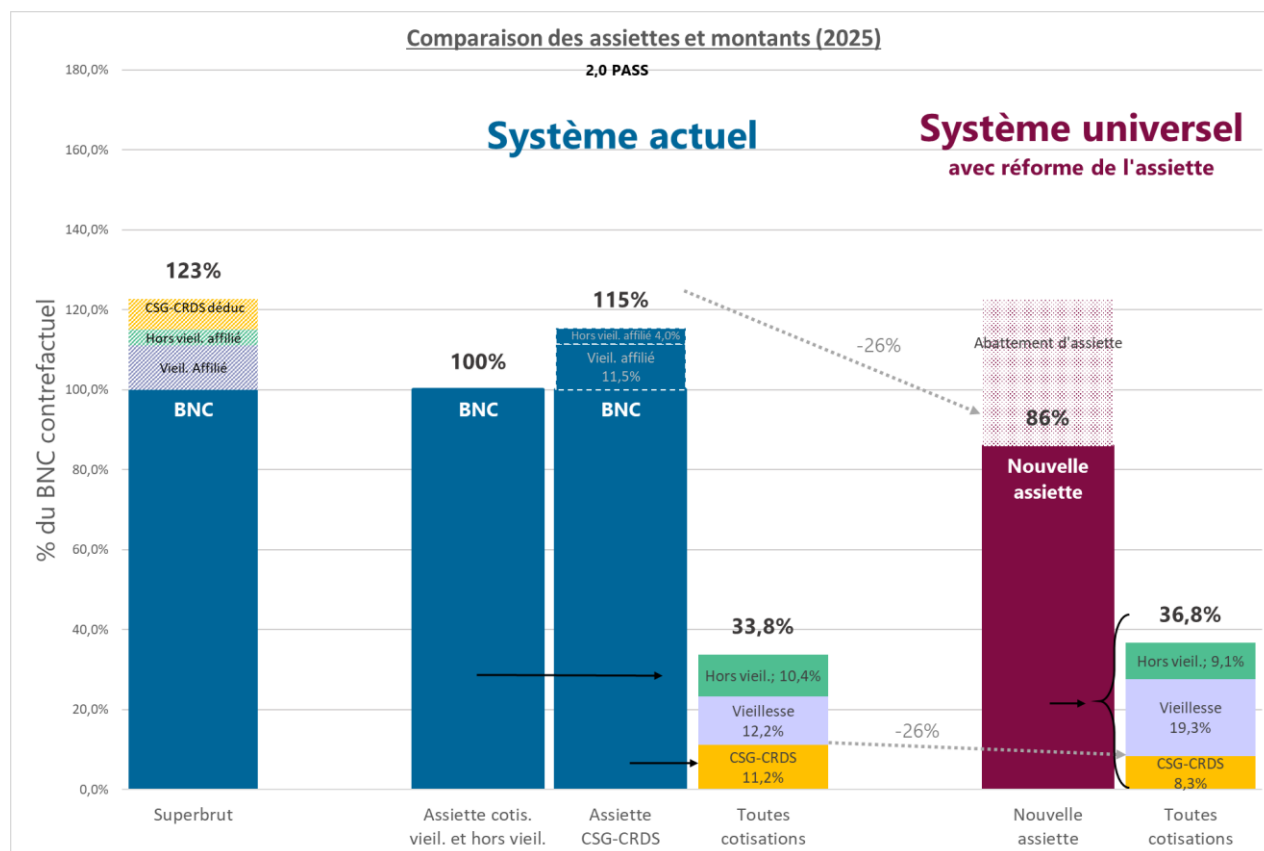
Avec le système actuel (en 2019), un auxiliaire médical au BNC annuel (constitué de revenus conventionnés) équivalent à 2 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 11,2 %, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 9 058 €, dont une part est prise en charge par l'AMO.

2,0 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	6,0%	4 851 €
Cotisation T1	4,1%	3 335 €
Cotisation T2	1,9%	1 516 €
Régime complémentaire	4,1%	3 298 €
Cotisation forfaitaire	2,0%	1 624 €
Cotisation proportionnelle	2,1%	1 674 €
Régime PCV	1,1%	909 €
Part AMO	0,7%	585 €
Cotisation forfaitaire	0,5%	390 €
Cotisation proportionnelle	0,2%	195 €
Part de l'affilié	0,4%	325 €
Cotisation forfaitaire	0,2%	195 €
Cotisation proportionnelle	0,2%	130 €
Total	11,2%	9 058 €
Total (part affilié seulement)	10,5%	8 473 €

Le passage au système universel, se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux supérieur de 1,3 points à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette hausse serait largement moins importante que la hausse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 10,0 points, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 11,2 % en 2019 à 21,2 %). En effet, cette hausse serait en partie compensée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi et pour partie ne ferait que reproduire des hausses de cotisations que le régime complémentaire de la CARPIMKO serait de toute manière contraint d'adopter entre 2020 et 2040.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, assurance maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour l'affilié de la CARPIMKO à 2 PASS de revenu serait égale en 2025 à 86 % du BNC calculé selon les règles actuellement en vigueur :

- Cela représente donc une diminution de 14 % de l'assiette de cotisations sociales, ce qui diminuerait les cotisations d'assurance vieillesse (1,8 pt) et les cotisations hors vieillesse (1,3 pt). La réforme de l'assiette sociale permettrait donc de compenser la hausse du taux de cotisation d'assurance vieillesse à hauteur de 3,1 pts, par une diminution de l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse et hors vieillesse.
- L'assiette de CSG diminuerait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter, soit une baisse de 3 points.



*Le taux de cotisation vieillesse CARPIMKO est de 12,2 % et non de 11,2 % car il est tenu compte des hausses de cotisations suggérées par le rapport actuariel de la CARPIMKO entre 2019 et 2025 (cf infra).

La réforme de l'assiette permettrait donc de compenser la hausse du taux facial de cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel (+10 pts) à hauteur de 5,9 points.

L'effet net du passage au système universel et de la réforme de l'assiette serait donc une hausse des prélèvements sociaux équivalente à 4 points, qui s'étalerait sur une période de 15 ans à compter de 2025.

Toutefois, en l'absence de réforme, l'affilié à 2 PASS de revenu connaîtrait sur la même période une hausse de son taux de cotisation d'assurance vieillesse de près de 3 points : la réforme suggérée par le rapport actuariel de la CARPIMKO conduirait à augmenter la cotisation du RC de 1 point à l'horizon 2025 (passage de 11,2% à 12,2 %) et de 1,8 pt à l'horizon 2040.

Ainsi, pour l'affilié de la CARPIMKO à 2 PASS de revenu, la hausse du taux de cotisations induite par la réforme serait limitée à 1,3 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	10,0 pts
Cotisations vieillesse	10,0 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	-5,9 pts
Cotisations vieillesse	-1,8 pts
Cotisations hors vieillesse	-1,3 pts
CSG/CRDS	-2,8 pts
Effet hausse CARPIMKO	-2,8 pts
Cotisations vieillesse 2019-2025	-1,0 pts
Cotisations vieillesse 2025-2040	-1,8 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	1,3 pts

Source : calculs DSS

Effet sur les prestations (auxiliaires médicaux)

Les retraites servies par système universel seront plus importantes que les retraites versées par la CARPIMKO. Afin de calculer les retraites des auxiliaires médicaux sans réforme et avec réforme après 43 ans d'une carrière initiée en 2025, des hypothèses quant à l'évolution des paramètres des régimes ont été effectuées :

- la valeur d'achat du régime complémentaire est revalorisée de sorte que le régime passe d'un rendement de 9,8 % en 2019 à 4,36 % en 2039, conformément aux simulations du rapport actuariel de la CARPIMKO, permettant de converger vers un régime pérenne et équilibré.
- Les valeurs de service et d'achat du PCV évoluent comme l'inflation, afin de maintenir le rendement de 5,5 % constaté en 2019, sur toute la période.
- Les paramètres du régime de base de la CNAVPL sont revalorisés conformément aux dispositions du code de la sécurité sociale (*cf. supra*).

Les revenus des auxiliaires médicaux évoluent comme l'inflation, soit 1,75 % par an sur toute la période. Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime contrefactuel pour les affiliés de la CARPIMKO sont dus à plusieurs raisons :

- au changement du montant des cotisations effectivement payées par l'assuré ;
- à la réforme de l'assiette sociale, qui conduit à améliorer la contributivité du prélèvement social global ;
- à l'indexation de la valeur de service sur le SMPT pour le système universel contre l'inflation pour les trois régimes gérés par la CARPIMKO ;

- à la baisse du rendement du régime complémentaire de la CARPIMKO à 4,36 % à partir de 2039. Ce niveau est plus bas que le rendement de la part contributive de la cotisation du système universel (5,5 %).
- à la période de convergence : durant cette période, les cotisations d'assurance vieillesse seront plus faibles (pour les assurés à 1 et 2 PASS) que les cotisations du système contrefactuel, ce qui conduira donc à créer moins de droits. Pour le cas à 0,5 PASS, les taux de cotisation seront plus élevés au cours de la période transitoire (car le taux cible est plus élevé que le taux contrefactuel), ce qui permet de créer plus de droits à retraite.
- Pour le cas de l'affilié à 0,5 PASS, au minimum de pension égal à 85 % du SMIC. La dynamique du SMIC étant plus forte que celle de l'inflation, 85% du SMIC lors de la liquidation en 2068 correspondrait à 1899 € en 2019.

• Cas d'un affilié à 0,5 PASS de revenus

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

0,5 PASS	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPIMKO	Système actuel	13 136 €	1 095 €	
	Effet baisse des cotisations	-3 136 €	-261 €	-23,9%
	Effet réforme de l'assiette	1 390 €	116 €	10,6%
	Effet baisse du rendement	-11 €	-1 €	-0,1%
	Effet indexation sur le SMPT	3 445 €	287 €	26,2%
	Effet minimum de pension	7 964 €	664 €	60,6%
	Système universel sans convergence	22 788 €	1 899 €	73,5%
	Effet convergence	0,00 €	0 €	0,0%
	Système universel avec convergence	22 788 €	1 899 €	73,5%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 0,5 PASS en 2025, la retraite serait de 13 136 € avec le système contrefactuel et de 22 788 € avec le système universel avec ou sans transition.

• Cas d'un affilié à 1 PASS de revenus

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

1,0 PASS	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPIMKO	Système actuel	19 261 €	1 605 €	
	Effet baisse des cotisations	-274 €	-23 €	-1,4%
	Effet réforme de l'assiette	3 098 €	258 €	16,1%
	Effet baisse du rendement	-257 €	-21 €	-1,3%
	Effet indexation sur le SMPT	6 609 €	551 €	34,3%
	Système universel sans convergence	28 437 €	2 370 €	47,6%
	Effet convergence	-455,59 €	-38 €	-2,4%
	Système universel avec convergence	27 982 €	2 332 €	45,3%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 19 261 € avec le système contrefactuel, de 27 982 € avec le système universel avec transition et de 28 437 € sans transition.

- **Cas d'un affilié à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

2,0 PASS	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPIMKO	Système actuel	26 266 €	2 189 €	
	Effet hausse des cotisations	3 574 €	298 €	14%
	Effet réforme de l'assiette	7 624 €	635 €	29%
	Effet hausse du rendement	726 €	60 €	3%
	Effet indexation sur le SMPT	11 016 €	918 €	42%
	Système universel sans convergence	49 206 €	4 101 €	87%
	Effet convergence	-1 416,13 €	-118 €	-5%
	Système universel avec convergence	47 790 €	3 983 €	82%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 26 266 € avec le système contrefactuel, de 47 790 € avec le système universel avec transition et de 49 206 € sans transition.

S'agissant des médecins

Les médecins bénéficient d'un régime de base, d'un régime complémentaire et d'un régime de prestations complémentaires de vieillesse (PCV), gérés par la caisse autonome de retraite des médecins de France (CARMF). Les médecins conventionnés secteur 1 bénéficient d'une prise en charge d'une partie de leurs cotisations au régime de base et au régime PCV par l'assurance maladie obligatoire (AMO). Le cumul des cotisations perçues par ces trois régimes (de la part des affiliés ou de l'AMO s'agissant des médecins secteur 1) conduit à calculer un taux de cotisation d'assurance vieillesse supérieur à celui du système universel. Le passage au système universel de retraites se traduit donc par une baisse des cotisations d'assurance vieillesse pour les médecins libéraux.

La prise en charge d'une partie des cotisations vieillesse des médecins conventionnés en secteur 1 par l'assurance maladie sera maintenue dans le système universel, à enveloppe budgétaire constante. La négociation conventionnelle entre les représentants des médecins et l'assurance maladie permettra de déterminer les modalités paramétriques de cette prise en charge. Dans les développements qui suivent, les cotisations d'assurance vieillesse des médecins sont donc considérées dans leur globalité, sans distinction entre la part payée par l'assurance maladie (pour les médecins en secteur 1) et la part payée par le médecin.

L'impact de la réforme de l'assiette sociale est différent en fonction du mode d'exercice conventionné ou non des médecins. Cela est dû au fait que pour un même BNC déclaré, un médecin secteur 1 consacre une part plus faible de son revenu au paiement des cotisations vieillesse et hors vieillesse qu'un médecin secteur 2. Ainsi, pour un même BNC, le chiffre d'affaire et donc le revenu superbrut d'un médecin secteur 2 est plus élevé que celui d'un médecin secteur 1. La nouvelle assiette sociale, égale au BNC abattu de 30 % est donc plus élevée chez un médecin secteur 2 que chez un médecin secteur 1. Ainsi, la réforme de l'assiette sociale contribue à diminuer plus fortement l'assiette de CSG d'un médecin secteur 1 que celle d'un médecin secteur 2. Pour un médecin secteur 1, la nouvelle assiette sociale est en règle générale inférieure au BNC, tandis que pour un médecin secteur 2, la nouvelle assiette sociale est en règle générale supérieure au BNC.

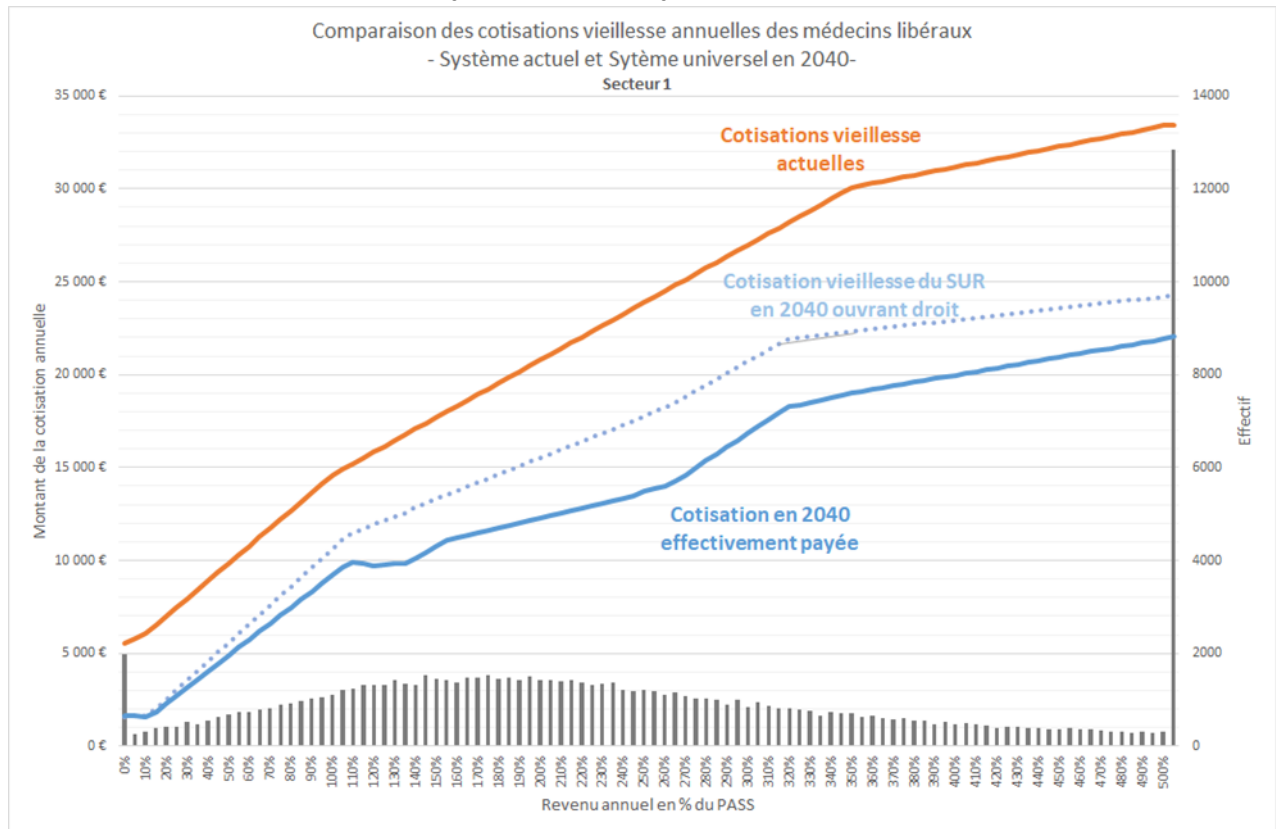
Cotisations annuelles des médecins secteur 1 affiliés à la CARMF en fonction du revenu exprimé en PASS
- Système actuel et Système universel en 2040 -*

Système actuel				Système universel			Ecart Système universel - Système actuel		
Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Hors Cotisations vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	7 454 €	2 685 €	10 138 €	3 024 €	2 373 €	5 397 €	-4 430 €	-312 €	-4 742 €
0,50 PASS	9 835 €	4 513 €	14 348 €	5 559 €	3 834 €	9 393 €	-4 275 €	-679 €	-4 955 €
0,75 PASS	12 215 €	6 342 €	18 557 €	8 095 €	5 294 €	13 389 €	-4 121 €	-1 047 €	-5 168 €
1 PASS	14 596 €	8 287 €	22 883 €	10 653 €	6 875 €	17 528 €	-3 943 €	-1 412 €	-5 356 €
1,5 PASS	17 690 €	13 750 €	31 440 €	13 309 €	11 213 €	24 522 €	-4 381 €	-2 537 €	-6 918 €
2 PASS	20 784 €	17 901 €	38 685 €	15 509 €	14 695 €	30 204 €	-5 275 €	-3 207 €	-8 482 €
2,5 PASS	23 878 €	22 136 €	46 014 €	17 793 €	18 101 €	35 894 €	-6 085 €	-4 035 €	-10 121 €
3 PASS	26 972 €	26 304 €	53 276 €	20 705 €	22 444 €	43 149 €	-6 267 €	-3 860 €	-10 127 €

Source : calculs DSS.

*Déclarant uniquement des revenus conventionnés

Cotisations vieillesse annuelles des médecins secteur 1 affiliés à la CARMF en fonction du revenu exprimé en PASS - Système actuel et Système universel en 2040 -*



Source : données CARMF, calculs DSS.

Lecture : Les 1110 médecins déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 14 596 € selon le système actuel (courbe orange). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 653 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 412 €, si bien que l'effort serait réduit à 9 240 € (courbe bleue), soit une diminution de prélèvements sociaux de 5 356 €.

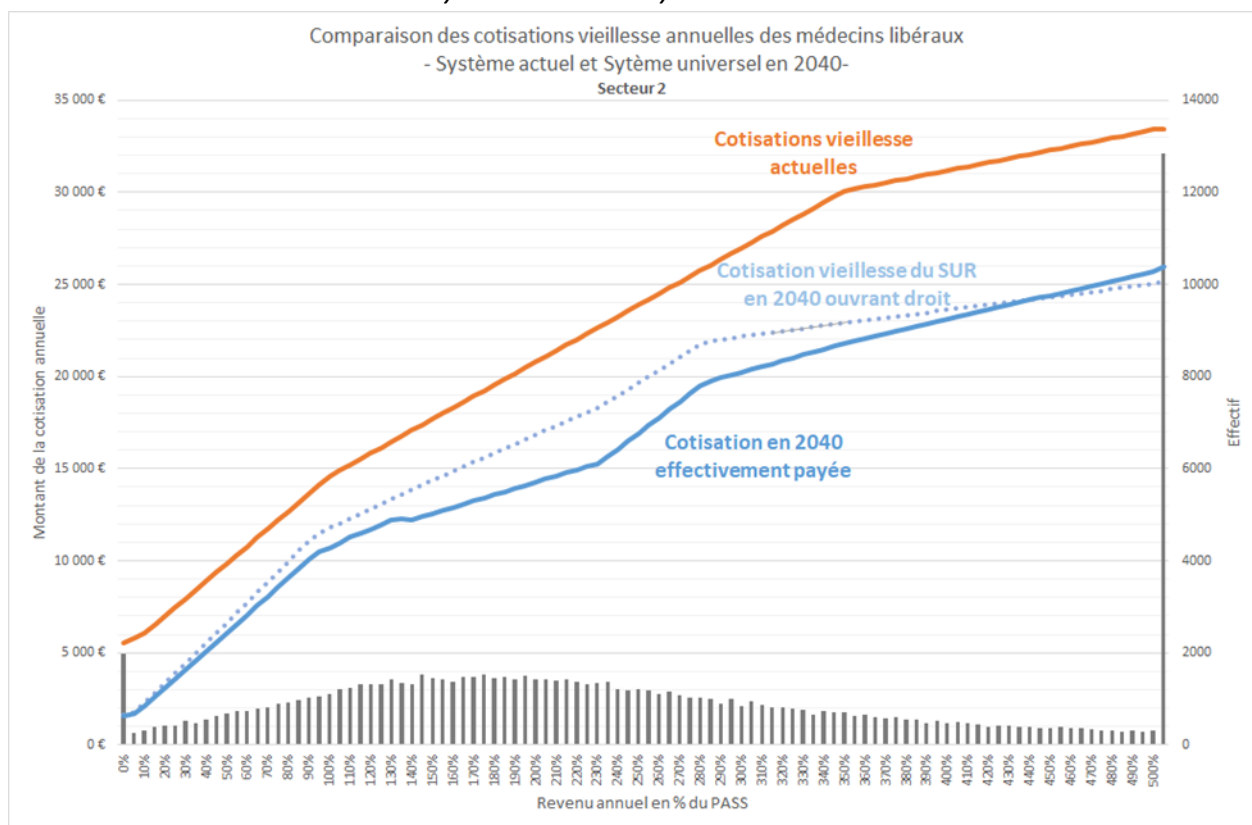
*Déclarant uniquement des revenus conventionnés.

*Cotisations annuelles des médecins secteur 2 affiliés à la CARMF en fonction du revenu exprimé en PASS
- Système actuel et Système universel en 2040 -*

Revenu annuel en PASS	Système actuel			Système universel			Ecart Système universel - Système actuel		
	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	7 454 €	2 691 €	10 145 €	3 886 €	2 393 €	6 278 €	-3 568 €	-298 €	-3 866 €
0,50 PASS	9 835 €	4 450 €	14 285 €	6 620 €	3 890 €	10 510 €	-3 214 €	-561 €	-3 775 €
0,75 PASS	12 215 €	6 462 €	18 677 €	9 404 €	5 631 €	15 034 €	-2 812 €	-831 €	-3 643 €
1 PASS	14 596 €	8 844 €	23 440 €	11 792 €	7 752 €	19 544 €	-2 804 €	-1 092 €	-3 896 €
1,5 PASS	17 690 €	14 823 €	32 513 €	14 379 €	13 010 €	27 389 €	-3 311 €	-1 814 €	-5 125 €
2 PASS	20 784 €	19 223 €	40 007 €	16 827 €	16 660 €	33 487 €	-3 957 €	-2 562 €	-6 520 €
2,5 PASS	23 878 €	23 622 €	47 500 €	19 655 €	20 878 €	40 533 €	-4 223 €	-2 744 €	-6 967 €
3 PASS	26 972 €	28 021 €	54 994 €	22 158 €	26 093 €	48 252 €	-4 814 €	-1 928 €	-6 742 €

Source : calculs DSS.

Cotisation vieillesse annuelles des médecins secteur 2 affiliés à la CARMF en fonction du revenu exprimé en PASS - Système actuel et Système universel en 2040 –



Source : données CARMF, calculs DSS.

Lecture : Les 1110 médecins déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 14 596 € selon le système actuel (courbe orange). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 11 792 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 092 €, si bien que l'effort serait réduit à 10 700 € (courbe bleue), soit une diminution des prélèvements sociaux de 3 896 €.

Cas d'un médecin secteur 1 à 2 PASS de revenu

Avec le système actuel (en 2019), un médecin libéral en secteur 1 au BNC annuel (constitué de revenus conventionnés) équivalent à 2 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 25,6%, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 20 784 €, dont une part est prise en charge par l'AMO.

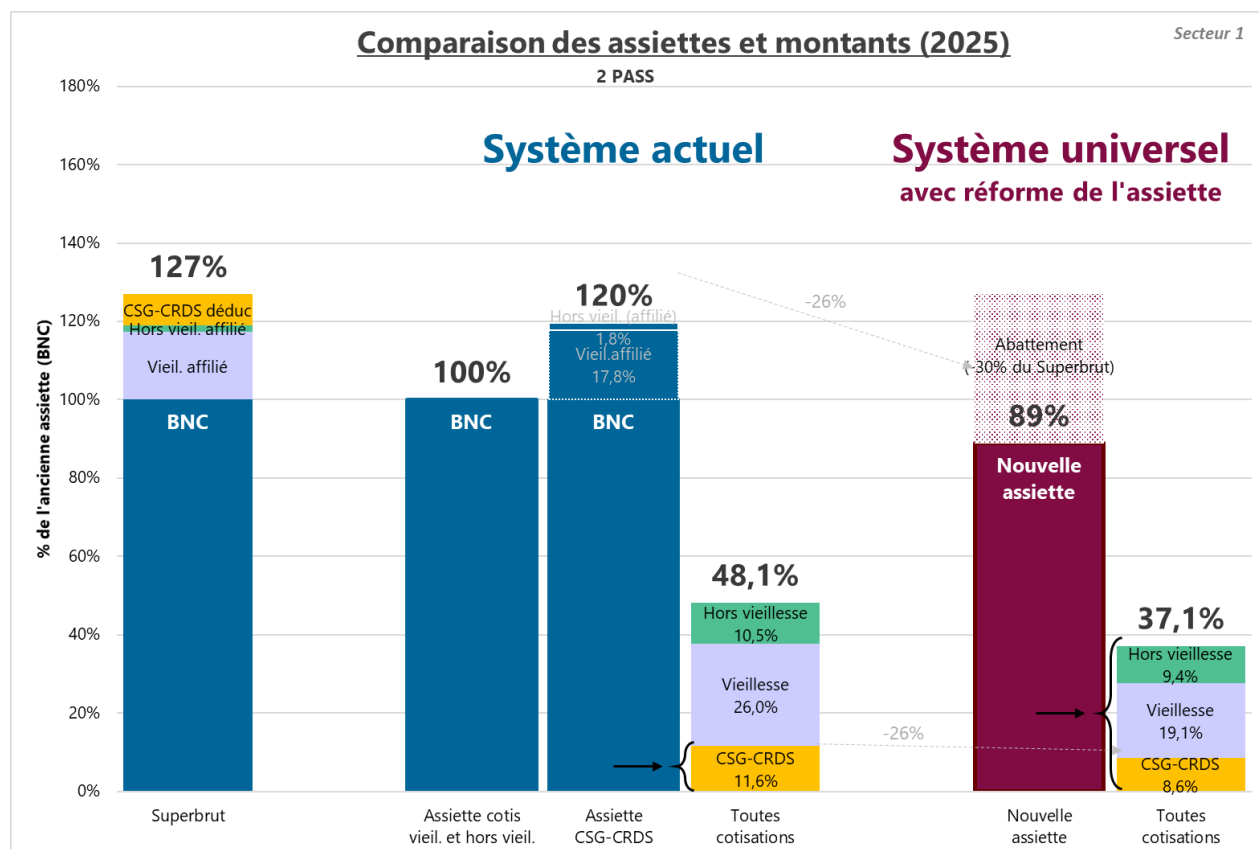
2 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	4,48%	3 627 €
Cotisation T1	4,12%	3 335 €
Cotisation T2	1,87%	1 516 €
Participation AMO		1 224 €
Régime complémentaire	9,80%	7 943 €
Cotisation proportionnelle	9,80%	7 943 €
Régime PCV	9,86%	7 991 €
Part AMO	6,57%	5 327 €
Cotisation forfaitaire	4,17%	3 382 €
Cotisation proportionnelle	2,40%	1 945 €
Part de l'affilié	3,29%	2 664 €
Cotisation forfaitaire	2,09%	1 691 €
Cotisation proportionnelle	1,20%	973 €
Total	25,6%	20 784 €
Total (part affilié seulement)	17,6%	14 233 €

Source : Calculs DSS

Le passage au système universel, se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de près de 11 pts à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette baisse serait plus importante que la baisse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 5,1 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 25,6 % en 2019 à 20,5 %). En effet, cette baisse serait accentuée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour le médecin de secteur 1 à 2 PASS de revenu serait égale à 89 % du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une diminution de 11 % de l'assiette de cotisations sociales. Rapportées au BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse ne représenteront donc que 19,1% et non 20,5% ; de même, les cotisations d'assurance maladie, famille et d'invalidité ne représenteront que 9,4 % du BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme et non 10,5 %. Le gain associé serait donc de 2,5 pts.
- L'assiette de CSG baisserait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter. En l'absence de réforme, la CSG et la CRDS sont calculées en appliquant un taux de 9,7 % à une assiette égale 120 % du BNC, calculée comme la somme du BNC et de la part « affilié » des cotisations d'assurance vieillesse (17,8 %), maladie, famille, ainsi que de la cotisation d'invalidité-décès (1,8 %). La CSG et la CRDS représentent donc 11,6 % du BNC. La réforme de l'assiette sociale conduirait à calculer la CSG et la CRDS sur une assiette égale 89 % du BNC, soit une baisse de ces contributions de 26 %. La CSG et la CRDS représentant 11,4 % du BNC avant réforme, le gain associé serait donc de 3 pts.



Source : Calculs DSS

La réforme de l'assiette permettrait donc de diminuer le prélèvement social du médecin secteur 1 à 2 PASS de 5,5 pts du BNC avant réforme, qui s'ajoute à la baisse faciale du taux de cotisation d'assurance vieillesse de 5,1 pts. L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une baisse des prélèvements sociaux équivalente à 10,6 pts de BNC contrefactuel.

En outre, la CARMF a prévu une hausse de ses taux entre 2019 et 2020 : +0,2 point pour la cotisation proportionnelle du régime complémentaire et +0,2 point pour celle du régime PCV.

Ainsi, pour le médecin secteur 1 à 2 PASS de revenu, la baisse du taux de cotisations induite par la réforme serait de 11 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	-5,1 pts
Cotisations vieillesse	-5,1 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	-5,5 pts
Cotisations vieillesse	-1,4 pts
Cotisations hors vieillesse	-1,1 pts
CSG/CRDS	-3,0 pts
Effet hausse CARMF	-0,4 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	-11,0 pts

Source : calculs DSS

Avec le système actuel (en 2019), un médecin libéral en secteur 1 au BNC annuel (constitué de revenus conventionnés) équivalent à 3 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 22,2%, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 26 972 €, dont une part est prise en charge par l'AMO.

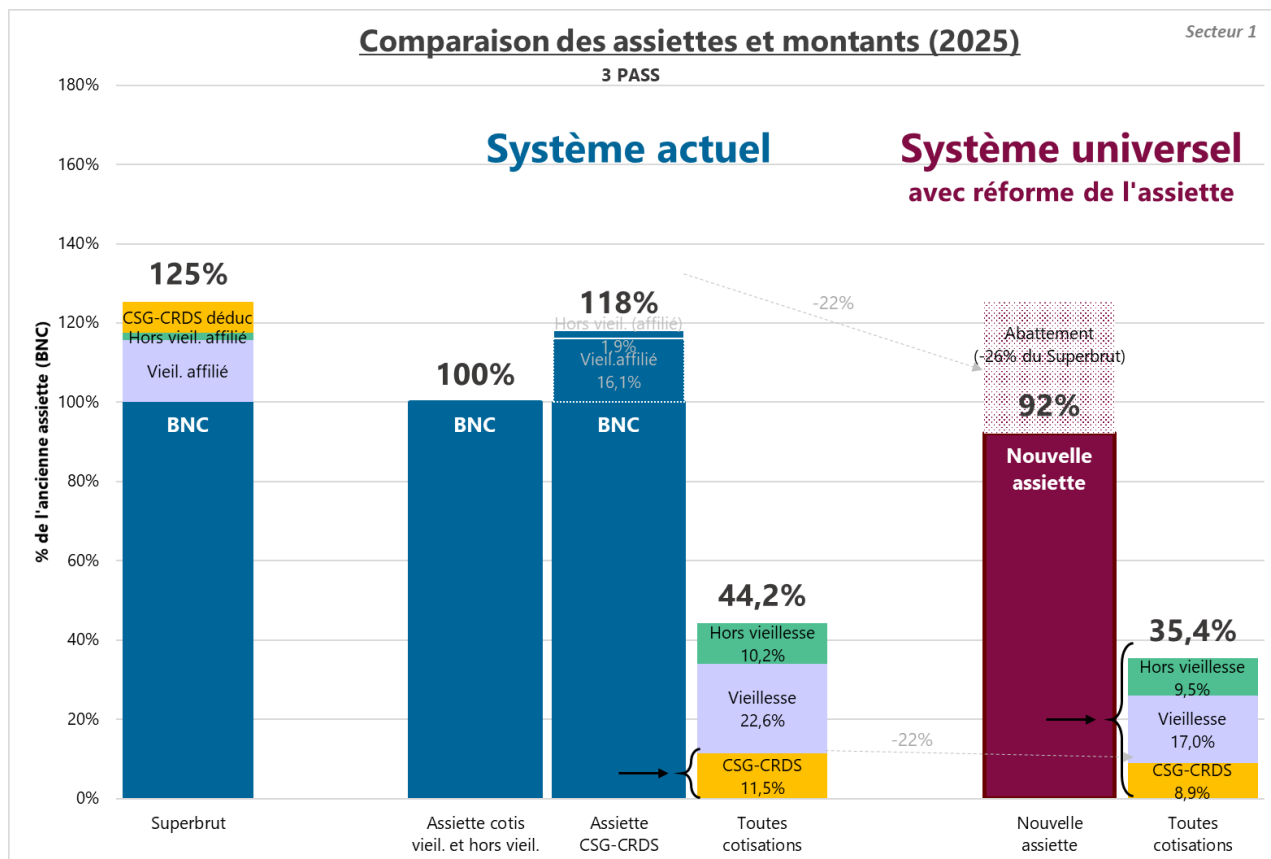
3 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	3,49%	4 247 €
Cotisation T1	2,74%	3 335 €
Cotisation T2	1,87%	2 273 €
Participation AMO		1 362 €
Régime complémentaire	9,80%	11 914 €
Cotisation proportionnelle	9,80%	11 914 €
Régime PCV	7,77%	9 450 €
Part AMO	5,18%	6 300 €
Cotisation forfaitaire	2,78%	3 382 €
Cotisation proportionnelle	2,40%	2 918 €
Part de l'affilié	2,59%	3 150 €
Cotisation forfaitaire	1,39%	1 691 €
Cotisation proportionnelle	1,20%	1 459 €
Total	22,2%	26 972 €
Total (part affilié seulement)	15,88%	19 311 €

Source : Calculs DSS

Le passage au système universel se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de près de 9 points par rapport à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette baisse serait plus importante que la baisse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 4,2 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 22,2 % en 2019 à 17,9 %). En effet, cette baisse serait accentuée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour le médecin de secteur 1 à 3 PASS de revenu serait égale à 92 % du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une diminution de 8% de l'assiette de cotisations sociales. Rapportées au BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse ne représenteront donc que 17 % ; de même, les cotisations hors vieillesse (10,2 %) diminueraient de 8 %. Le gain associé serait donc de 1,7 pts.
- L'assiette de CSG diminuerait de 22 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter, soit un gain de 2,5 pts.



Source : Calculs DSS

La réforme de l'assiette permettrait donc de diminuer le prélèvement social du médecin secteur 1 à 3 PASS de 4,2 pts du BNC avant réforme, qui s'ajoute à la baisse faciale du taux de cotisation d'assurance vieillesse de 4,2 pts. L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une baisse des prélèvements sociaux équivalente à 8,5 pts de BNC contrefactuel.

En outre, la CARMF a prévu une hausse de ses taux entre 2019 et 2020 : +0,2 point pour la cotisation proportionnelle du régime complémentaire, et +0,2 point pour celle du régime PCV.

Ainsi, pour le médecin secteur 1 à 2 PASS de revenu, la baisse du taux de cotisations induite par la réforme serait de 8,9 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	-4,2 pts
Cotisations vieillesse	-4,2 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	-4,2 pts
Cotisations vieillesse	-1,0 pts
Cotisations hors vieillesse	-0,8 pts
CSG/CRDS	-2,5 pts
Effet hausse CARMF	-0,4 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	-8,9 pts

Source : Calculs DSS

Cas d'un médecin secteur 2 à 2 PASS de revenu

Avec le système actuel (en 2019), un médecin libéral en secteur 2 au BNC annuel équivalent à 2 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 25,6%, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 20 784 €.

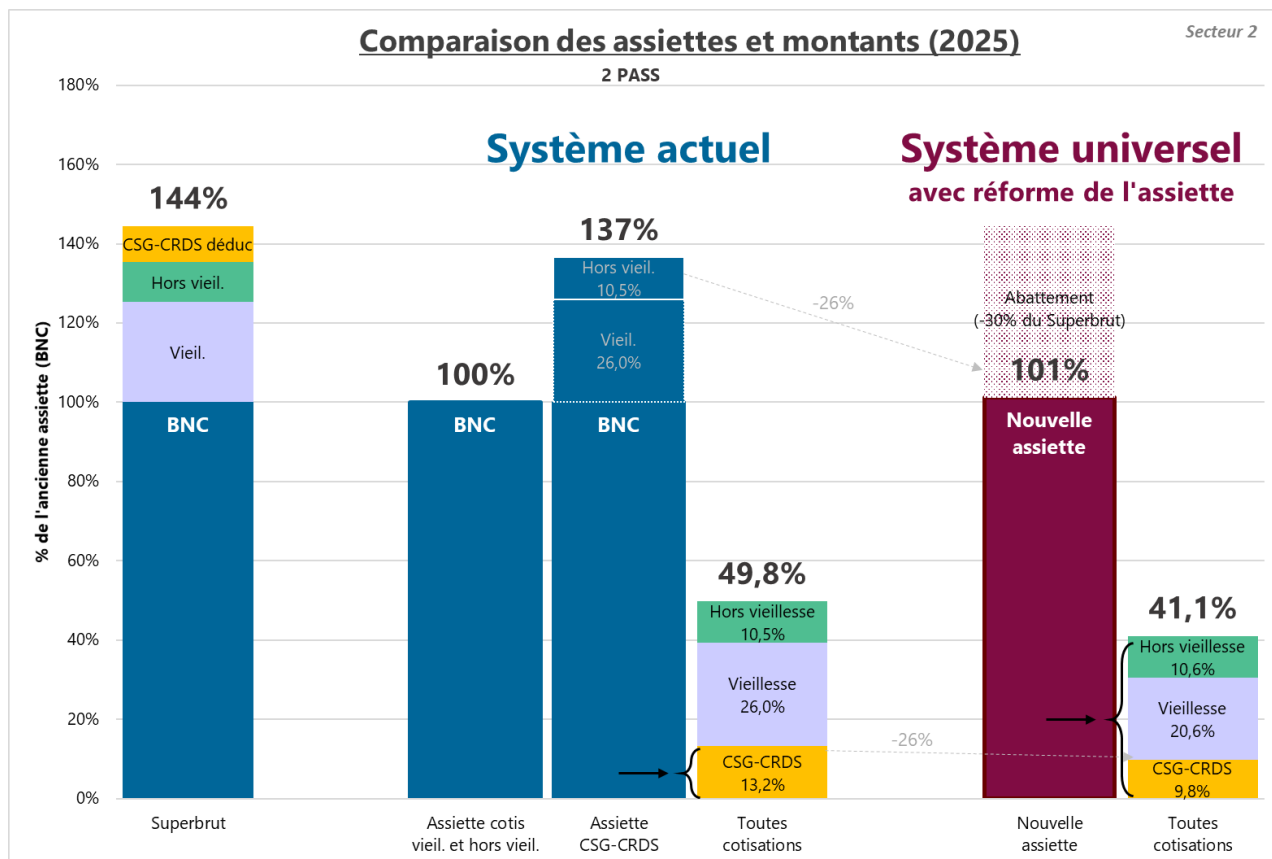
2 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	5,99%	4 851 €
Cotisation T1	4,12%	3 335 €
Cotisation T2	1,87%	1 516 €
Participation AMO		0 €
Régime complémentaire	9,80%	7 943 €
Cotisation proportionnelle	9,80%	7 943 €
Régime PCV	9,86%	7 991 €
Part AMO	0,00%	0 €
Cotisation forfaitaire	0,00%	0 €
Cotisation proportionnelle	0,00%	0 €
Part de l'affilié	9,86%	7 991 €
Cotisation forfaitaire	6,26%	5 073 €
Cotisation proportionnelle	3,60%	2 918 €
Total	25,6%	20 784 €
Total (part affilié seulement)	25,6%	20 784 €

Source : Calculs DSS

Le passage au système universel se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de 8,7 points par rapport à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette baisse serait plus importante que la baisse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 5,2 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 25,6 % en 2019 à 20,5 %). En effet, cette baisse serait accentuée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour le médecin de secteur 2 à 2 PASS de revenu serait égale à 101% du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une augmentation de 1% de l'assiette de cotisations sociales, soit une hausse de 0,2 pt des cotisations d'assurance vieillesse, maladie et famille.
- L'assiette de CSG diminuerait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter, soit une baisse de 3,4 pts.



Source : Calculs DSS

La réforme de l'assiette permettrait donc de diminuer le prélèvement social du médecin secteur 2 à 2 PASS de 3,1 pts du BNC avant réforme, qui s'ajoute à la baisse faciale du taux de cotisation d'assurance vieillesse de 5,2 pts. L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une baisse des prélèvements sociaux équivalente à 8,3 pts de BNC contrefactuel.

En outre, la CARMF a prévu une hausse de ses taux entre 2019 et 2020 : +0,2 point pour la cotisation proportionnelle du régime complémentaire, et +0,2 point pour celle du régime PCV.

Ainsi, pour le médecin secteur 2 à 2 PASS de revenu, la baisse du taux de cotisations induite par la réforme serait de 8,7 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	-5,2 pts
Cotisations vieillesse	-5,2 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	-3,1 pts
Cotisations vieillesse	0,1 pts
Cotisations hors vieillesse	0,1 pts
CSG/CRDS	-3,4 pts
Effet hausse CARMF	-0,4 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	-8,7 pts

Source : Calculs DSS

Cas d'un médecin secteur 2 à 3 PASS de revenu

Avec le système actuel (en 2019), un médecin libéral en secteur 2 au BNC annuel équivalent à 3 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 22,2%, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 26 972 €.

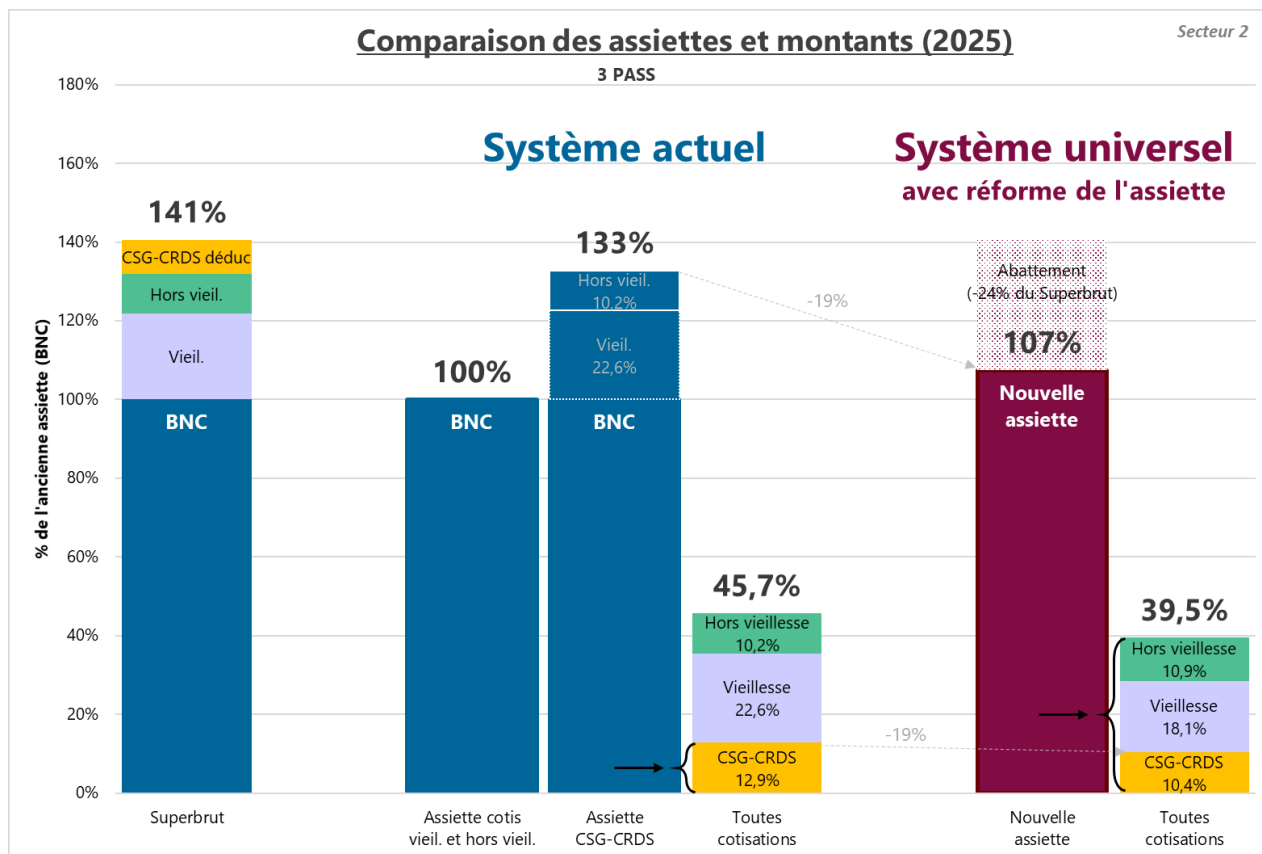
3 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	4,61%	5 609 €
Cotisation T1	2,74%	3 335 €
Cotisation T2	1,87%	2 273 €
Participation AMO		0 €
Régime complémentaire	9,80%	11 914 €
Cotisation proportionnelle	9,80%	11 914 €
Régime PCV	7,77%	9 450 €
Part AMO	0,00%	0 €
Cotisation forfaitaire	0,00%	0 €
Cotisation proportionnelle	0,00%	0 €
Part de l'affilié	7,77%	9 450 €
Cotisation forfaitaire	4,17%	5 073 €
Cotisation proportionnelle	3,60%	4 377 €
Total	22,2%	26 972 €
Total (part affilié seulement)	22,2%	26 972 €

Source : Calculs DSS

Le passage au système universel se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de 6,2 points à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette baisse serait plus importante que la baisse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 4,3 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 22,2 % en 2019 à 17,9 %). En effet, cette baisse serait accentuée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour le médecin de secteur 2 à 3 PASS de revenu serait égale à 107 % du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une augmentation de 7 % de l'assiette de cotisations sociales, soit une hausse de 0,9 pt des cotisations d'assurance vieillesse, maladie et famille.
- L'assiette de CSG diminuerait de 19 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter, soit une baisse de 2,4 pts.



Source : Calculs DSS

La réforme de l'assiette permettrait donc de diminuer le prélèvement social du médecin secteur 2 à 3 PASS de 1,5 pt du BNC avant réforme, qui s'ajoute à la baisse faciale du taux de cotisation d'assurance vieillesse de 4,3 pts. L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une baisse des prélèvements sociaux équivalente à 5,8 pts de BNC contrefactuel.

En outre, la CARMF a prévu une hausse de ses taux entre 2019 et 2020 (+0,2 point pour la cotisation proportionnelle du régime complémentaire, et +0,2 point pour celle du régime PCV).

Ainsi, pour le médecin secteur 2 à 3 PASS de revenu, la baisse du taux de cotisations induite par la réforme serait de 6,2 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	-4,3 pts
Cotisations vieillesse	-4,3 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	-1,5 pts
Cotisations vieillesse	0,2 pts
Cotisations hors vieillesse	0,7 pts
CSG/CRDS	-2,4 pts
Effet hausse CARMF	-0,4 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	-6,2 pts

Source : Calculs DSS

Effets sur les prestations (médecins)

La baisse (au terme d'une convergence pouvant aller jusqu'en 2040) des cotisations présentée dans les tableaux et graphiques ci-dessus ne conduit pas à diminuer les pensions des médecins dans des proportions similaires : d'une part, une partie importante de la baisse des prélèvements sociaux est due à une baisse de la CSG/CRDS, qui n'ouvre pas de droits à la retraite ; d'autre part, les règles d'évolution des paramètres du calcul des pensions des régimes complémentaires et PCV de la CARMF (valeur d'achat et de service) seraient moins favorables jusqu'en 2040 que celles du régime universel de retraites, du fait de la situation démographique fragile des régimes complémentaires de retraite des médecins jusqu'à cette date.

Quatre simulations ont donc été effectuées, pour des médecins conventionnés secteur 1 et secteur 2 disposant de revenus égaux à 2 PASS et 3 PASS, de façon à comparer le niveau des cotisations dues en 2040, au terme de la convergence du taux de cotisation, et le niveau des prestations obtenues au terme d'une carrière de médecin libéral de 30 ans (installation à 35 ans, liquidation à 65 ans). Pour le calcul des prestations offertes par les différents régimes de la CARMF, les valeurs d'achat des points PCV et complémentaires ont été indexées sur l'évolution du BNC du médecin (soit l'évolution du salaire moyen par tête à 3,05 % par an) tandis que les valeurs de service ont été indexées comme l'inflation jusqu'en 2040 puis comme l'évolution du BNC (+3,05 %) à partir de 2040. Les projections actuarielles de la CARMF montrent qu'en 2040 le régime complémentaire de la CARMF serait en mesure de reconstituer des réserves (épuisées à cette date) du fait de l'arrivée de nouveaux cotisants en lien avec l'assouplissement du numerus clausus. Pour chacun des cas décrits ci-dessus, les retraites obtenues au terme d'une carrière de 30 ans ont été simulées. Aucune décote ou surcote n'a été appliquée dans le système cible. Au contraire dans le cas du système contrefactuel, les dispositions de la retraite en temps choisi ont été appliquées : les cas simulés liquidant à 65 ans, une surcote de 15% a été appliquée aux pensions servies par le régime complémentaire et le régime PCV de la CARMF. Les retraites offertes par le système universel seraient sensiblement proches de celles offertes par le régime contrefactuel des médecins, notamment dans la situation avec transition des cotisations. Dans la situation où aucune transition ne serait souhaitée par les médecins, les pensions offertes en 2055 au terme d'une carrière de 30 ans seraient plus faibles que celles du régime contrefactuel, mais la perte serait limitée, au regard de la baisse des cotisations.

Ces résultats sont dus essentiellement, à la réforme de l'assiette sociale, qui permet de réduire de façon significative le montant des cotisations et contributions sociales, tout en limitant la diminution des cotisations d'assurance vieillesse (pour les médecins secteur 2). Par ailleurs, l'indexation de la valeur de service du système universel sur le revenu moyen par tête (3,05 %) progressive jusqu'en 2042 est plus favorable que le scénario d'indexation des valeurs de service des régimes complémentaires de la CARMF sur l'inflation jusqu'en 2040, puis sur le SMPT : les rapports actuariel de la CARMF suggèrent en effet une revalorisation limitée des prestations jusqu'en 2040, puis grâce à l'accroissement démographique de la base cotisante anticipé à cette date, une revalorisation plus dynamique.

Cas d'un affilié de la CARMF secteur 1 à 2 PASS de revenus

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

2 PASS (Secteur 1)	Pension cumulée sur 30 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARMF	Système actuel	44 077 €	3 673 €	
	Effet baisse des cotisations	-18 679 €	-1 557 €	-42%
	Effet réforme de l'assiette	6 868 €	572 €	16%
	Effet hausse du rendement	1 362 €	113 €	3%
	Effet indexation sur le SMPT	1 782 €	148 €	4%
	Système universel sans convergence	35 409 €	2 951 €	-20%
	Effet convergence	5 337 €	445 €	12%
	Système universel avec convergence	40 746 €	3 396 €	-8%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 30 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 44 077 € avec le système actuel, de 40 746 € avec le système universel avec convergence des taux de cotisation et de 35 409 € avec le système universel sans convergence. Les montants sont exprimés en euros 2019.

Pour les médecins de secteur 1 au revenu de 2 PASS, le passage au système universel sans convergence des cotisations entre 2025 et 2040 se traduirait par une baisse de pension de 20 % (pour une baisse de prélèvements sociaux équivalente à 42% des cotisations d'assurance vieillesse). Cette baisse se décompose comme suit :

- La baisse globale des cotisations et contributions sociales induite par la réforme de l'assiette et par l'instauration du système universel, se traduirait, toutes choses égales par ailleurs, par une réduction de la pension de -42%, si elle était imputée sur les cotisations dues à la CARMF.
- Toutefois, du fait de la réforme de l'assiette sociale, la baisse globale des cotisations et contributions sociales est plus importante que la baisse des cotisations d'assurance vieillesse. Alors que le montant de ses prélèvements sociaux diminue de 42% des cotisations vieillesse acquittées à la CARMF par un médecin secteur 1, les cotisations d'assurance vieillesse ne diminuent que de 26 % : la réforme de l'assiette sociale permet donc de compenser la baisse de la pension à hauteur de 16 pts
- la hausse du rendement avec le passage au système universel permettrait d'augmenter la pension de 3 % ;
- l'indexation progressive de la valeur de service sur le SMPT dans le système universel, plus favorable que l'indexation appliquée au contrefactuel, permettrait d'augmenter de 4 % la pension de retraite au système universel par rapport au contrefactuel.

Ainsi, un médecin secteur 1 à 2 PASS de revenus, verrait ses prélèvements sociaux diminuer d'un montant équivalent à 42 % de ses cotisations d'assurance vieillesse au cours de l'ensemble d'une carrière de 30 ans et sa pension de retraite diminuer de 20 % seulement.

De plus, avec la convergence progressive des cotisations entre 2025 et 2040, la pension de retraite ne diminuerait que de 8 % (soit un gain lié à la convergence de 5 337 € par an).

- **Cas d'un affilié de la CARMF secteur 1 à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

3 PASS (Secteur 1)	Pension cumulée sur 30 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARMF	Système actuel	52 695 €	4 391 €	
	Effet baisse des cotisations	-20 735 €	-1 728 €	-39%
	Effet réforme de l'assiette	7 635 €	636 €	14%
	Effet hausse du rendement	4 394 €	366 €	8%
	Effet indexation sur le SMPT	2 107 €	176 €	4%
	Système universel sans convergence	46 096 €	3 841 €	-13%
	Effet convergence	6 472 €	539 €	12%
	Système universel avec convergence	52 567 €	4 381 €	0%

Source : calculs DSS

Lecture : au bout de 30 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 49 330 € avec le système actuel, de 52 567 € avec le système universel avec transition et de 46 096 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié de la CARMF secteur 2 à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

2 PASS (Secteur 2)	Pension cumulée sur 30 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARMF	Système actuel	44 116 €	3 676 €	
	Effet baisse des cotisations	-14 785 €	-1 232 €	-34%
	Effet réforme de l'assiette	5 642 €	470 €	13%
	Effet hausse du rendement	1 230 €	103 €	3%
	Effet indexation sur le SMPT	1 917 €	160 €	4%
	Système universel sans convergence	38 120 €	3 177 €	-14%
	Effet convergence	4 308 €	359 €	10%
	Système universel avec convergence	42 428 €	3 536 €	-4%

Source : calculs DSS

Lecture : au bout de 30 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite d'un médecin secteur 2 serait de 40 717 € avec le système actuel, de 42 428 € avec le système universel avec transition et de 38 120 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié de la CARMF secteur 2 à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

3 PASS (Secteur 2)	Pension cumulée sur 30 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARMF	Système actuel	52 744 €	4 395 €	
	Effet baisse des cotisations	-14 478 €	-1 206 €	-27%
	Effet réforme de l'assiette	4 079 €	340 €	8%
	Effet hausse du rendement	3 959 €	330 €	8%
	Effet indexation sur le SMPT	2 217 €	185 €	4%
	Système universel sans convergence	48 520 €	4 043 €	-8%
	Effet convergence	4 652 €	388 €	9%
	Système universel avec convergence	53 172 €	4 431 €	1%

Source : calculs DSS

Lecture : au bout de 30 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite d'un médecin secteur 2 serait de 49 374 € avec le système actuel, de 53 172 € avec le système universel avec transition et de 48 520 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des avocats

Les avocats bénéficient d'un régime de base et d'un régime complémentaire distincts des régimes des autres professions libérales. Le barème de cotisations du régime des avocats se caractérise aujourd'hui par une cotisation forfaitaire de 1 555 € (1 586 € en 2020) à laquelle s'ajoute une cotisation proportionnelle au taux de 3,1 %. Une contribution équivalente aux droits de plaidoirie est également due, à raison de 13 € par tranche de revenu de 575 € en 2019 (543 € en 2020).

Le régime complémentaire est « progressif » : un barème de cinq tranches de cotisations, dont le taux (de 3,80 % à 10,9 % selon les tranches de revenus en 2019) croît avec le revenu, permet à la caisse de proposer des cotisations, et donc des prestations, de plus en plus élevées au fur et à mesure que le revenu augmente. Afin d'assurer la pérennité du régime, la CNBF a entrepris une réforme du régime complémentaire qui doit s'appliquer progressivement entre 2015 et 2029. Au sein de chaque tranche de revenus, les cotisations vont augmenter chaque année (le taux devant atteindre de 6 % à 17,9 % selon la tranche de revenus).

Le système universel conduit en apparence à devoir fortement augmenter les cotisations dues par les avocats. Cette hausse qui ne concerne pas tous les avocats, doit néanmoins être relativisée grâce à différents effets :

- l'assiette de cotisations des travailleurs indépendants est réformée, si bien qu'une partie significative de la hausse des cotisations d'assurance vieillesse sera compensée par une diminution de la CSG et des cotisations hors assurance vieillesse ;
- la CNBF a prévu d'augmenter les taux du régime complémentaire d'ici à 2029. Par exemple, l'article 24 du règlement du régime complémentaire prévoit que pour un revenu inférieur à 41 674 €, le taux de cotisation du régime complémentaire des avocats passerait de 3,8 % à 6 %, auquel s'ajouteraient les cotisations du régime de base et la contribution équivalente aux droits de plaidoirie. La cotisation forfaitaire du régime de base des avocats a été revalorisée sur toute la période de 1 point de pourcentage de plus que la pension forfaitaire, conformément au scénario central du rapport actuariel du régime de base de la CNBF.
- La convergence vers le taux cible de cotisations serait très progressive et pourrait être étalée sur 15 ans.
- Enfin, l'article 21 du projet de loi prévoit la possibilité d'une prise en charge par un tiers d'une partie des cotisations des travailleurs indépendants. La profession pourra ainsi concevoir un dispositif de solidarité permettant aux avocats aux revenus les plus élevés de contribuer à la couverture d'assurance vieillesse de leurs confrères au revenus plus faibles.

Ainsi, au terme d'une période de convergence s'étalant jusqu'en 2040, l'application des taux de cotisation du système universel de retraites (et de la réforme de l'assiette sociale) se traduirait par une hausse des cotisations pour les avocats dont les revenus se situent entre 50 % et 190 % du PASS, soit un peu moins de la moitié de la profession. Au maximum, la hausse de cotisation serait égale à 30 % des cotisations d'assurance vieillesse calculées selon le barème 2040 de la CNBF et concernerait les avocats dont le revenu est égal au PASS.

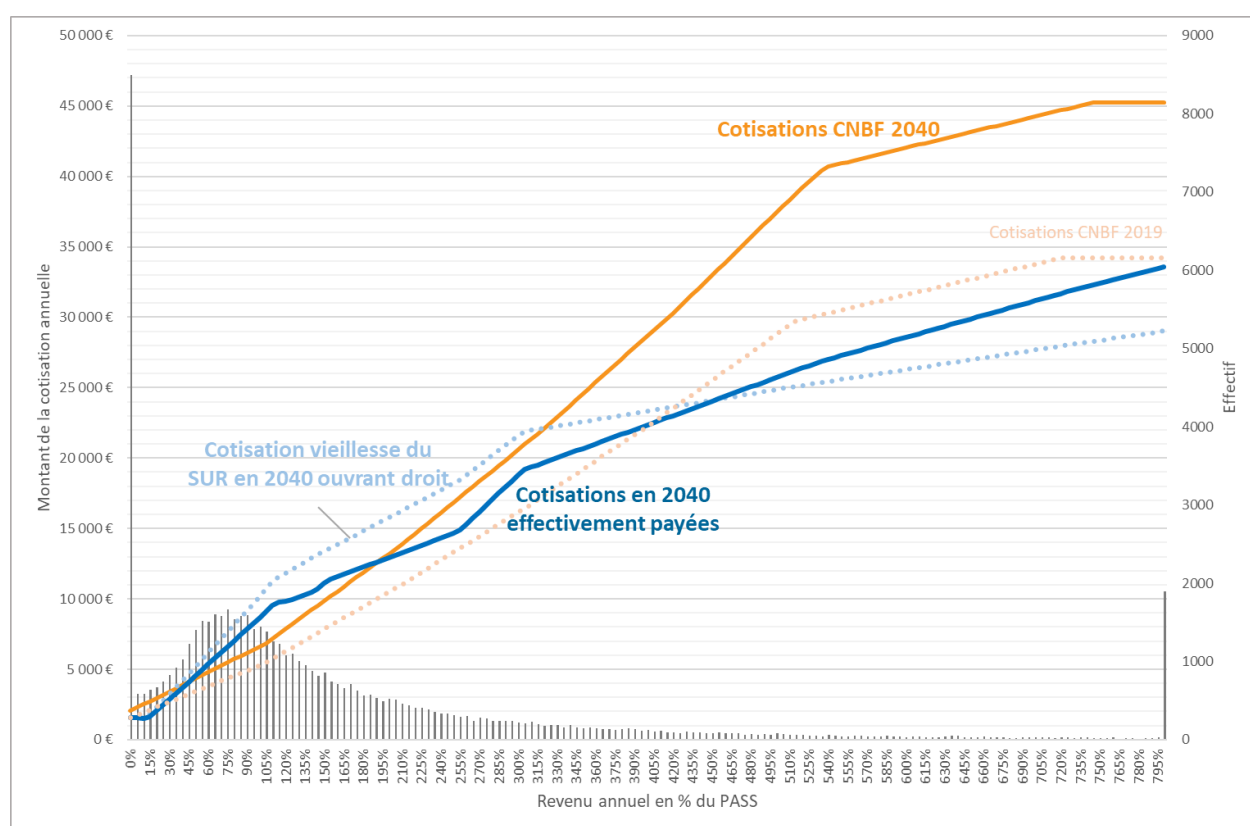
Cotisations annuelles des avocats libéraux en fonction du revenu exprimé en PASS

– CNBF 2019, CNBF 2040 et système universel en 2040 –

Revenu annuel en PASS	Contrefactuel 2019			Contrefactuel 2040			Système universel (2040)			Ecart SUR - contrefactuel 2040		
	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart vieillesse	Ecart Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	2 483 €	1 667 €	4 150 €	3 182 €	1 642 €	4 824 €	2 737 €	2 318 €	5 054 €	-445 €	676 €	231 €
0,50 PASS	3 411 €	3 285 €	6 696 €	4 325 €	3 234 €	7 559 €	5 166 €	2 573 €	7 739 €	841 €	-661 €	180 €
0,75 PASS	4 339 €	5 156 €	9 495 €	5 469 €	5 070 €	10 540 €	7 644 €	4 010 €	11 654 €	2 175 €	-1 060 €	1 115 €
1 PASS	5 267 €	7 280 €	12 547 €	6 614 €	7 152 €	13 766 €	10 170 €	5 655 €	15 825 €	3 556 €	-1 497 €	2 059 €
1,5 PASS	7 850 €	13 209 €	21 059 €	9 844 €	13 035 €	22 879 €	13 369 €	10 766 €	24 135 €	3 525 €	-2 269 €	1 256 €
2 PASS	10 476 €	17 563 €	28 039 €	13 196 €	17 325 €	30 521 €	15 771 €	14 485 €	30 257 €	2 576 €	-2 840 €	-264 €
2,5 PASS	13 300 €	21 937 €	35 236 €	16 841 €	21 626 €	38 468 €	18 193 €	18 097 €	36 290 €	1 352 €	-3 530 €	-2 178 €
3 PASS	16 149 €	26 312 €	42 461 €	20 576 €	25 924 €	46 501 €	21 572 €	23 137 €	44 710 €	996 €	-2 787 €	-1 791 €

Source : Calculs DSS

Cotisations annuelles des avocats libéraux en fonction du revenu exprimé en PASS



Source : calculs DSS.

Lecture : Pour un revenu de 1 PASS, le professionnel payerait 6 614 € de cotisations vieillesse en 2040 contre 10 170 € avec le système universel ; cette augmentation serait diminuée par la réduction des cotisations hors vieillesse et CSG-CRDS de 1 497 € avec le passage au système universel, limitant l'effort à fournir à 2059 €.

Le tableau et le graphique ci-dessus permettent de comparer de façon statique les cotisations dues en 2040, selon le barème de cotisation du système universel qui trouvera à s'appliquer au terme de la période de convergence et selon le barème de cotisations de la CNBF à cette date : la réforme des taux du régime complémentaire sera alors achevée et conformément au scénario central du rapport actuariel de la CNBF, la cotisation forfaitaire du régime de base est augmentée de 1,5 % par an. A titre illustratif, les cotisations CNBF dues selon le barème 2019 ont aussi été indiquées sur le graphique, de même que les cotisations d'assurance vieillesse du système universel (à partir desquelles les droits seront calculés), sans tenir compte de la diminution de la CSG/CRDS et des cotisations hors vieillesse.

Toutefois, compte tenu du financement du régime de base par une cotisation forfaitaire, les effets du passage au système universel en termes d'écart de cotisations peuvent être différents, dès lors que l'on introduit une hypothèse d'évolution des revenus au cours du temps. Pour illustrer l'impact du système universel et de la réforme de l'assiette sociale sur le montant des cotisations et contributions sociales sur une situation dynamique où les revenus augmentent comme le salaire moyen entre 2025 et 2040 (soit 3,05 % par an en moyenne), trois simulations ont été effectuées, pour des avocats déclarent chaque année un BNC égal à 1 PASS et 2 PASS sur l'ensemble de la période.

Cas d'un avocat à 1 PASS de revenu

Avec le système actuel (en 2019), un avocat au BNC annuel équivalent à 1 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 13 %, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 5 267 €.

1,0 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	9,2%	3 727 €
Cotisation forfaitaire	3,8%	1 555 €
Cotisation proportionnelle	3,1%	1 256 €
Droits de plaidoirie	2,3%	916 €
Régime complémentaire (classe 1)	3,8%	1 540 €
Total	13,0%	5 267 €

Source : Calculs DSS

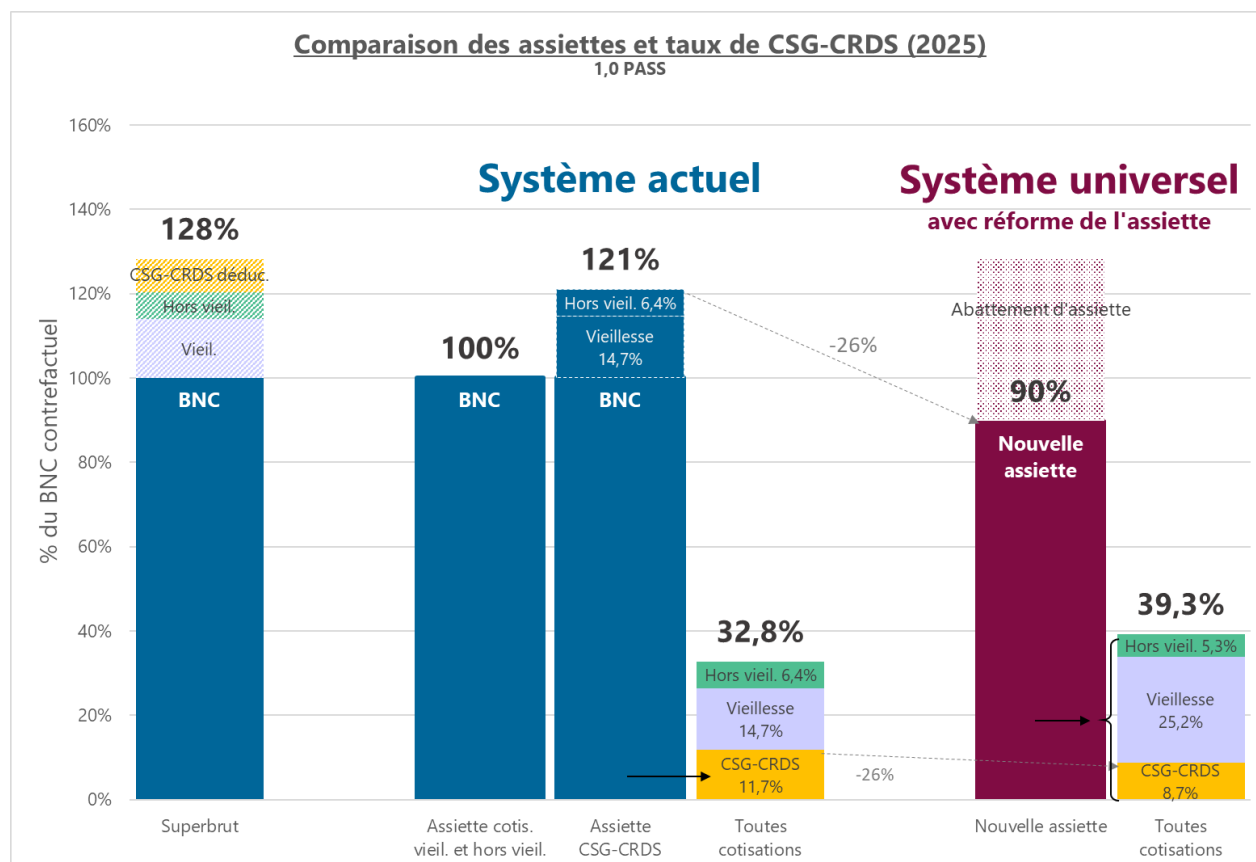
Le passage au système universel, se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux supérieur de 5,3 points à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette hausse serait largement moins importante que la hausse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 15,1 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 13 % en 2019 à 28,12 %). En effet, cette hausse serait en partie compensée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi et par les hausses de cotisations prévues par la CNBF.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, assurance maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour l'avocat à 1 PASS de revenu serait égale à 90 % du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une diminution de 10 % de l'assiette de cotisations sociales, diminuant d'autant les cotisations d'assurance vieillesse : rapportées au BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse ne représenteront donc que 25,31% et non 28,12% ; de même, les cotisations d'assurance maladie ne représenteront que 5,3 % du BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme et non 6,4 %¹. A ce niveau de revenu, aucune cotisation famille ne serait due. Le gain associé serait donc de 4 pts.

¹ Concernant la cotisation d'assurance maladie, l'impact de la baisse de l'assiette serait supérieur à 10 %, car à ce niveau de revenu, le taux de la cotisation dépend aussi du revenu.

- L'assiette de CSG diminuerait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter. En l'absence de réforme, la CSG et la CRDS représenteraient 11,7 % du BNC ; le gain associé serait donc de 2,9 pts.



Source : Calculs DSS

*Le taux de cotisation vieillesse CNBF est de 14,7 % et non de 13 % car il est tenu compte des hausses de cotisations CNBF entre 2019 et 2025 (cf infra).

La réforme de l'assiette permettrait donc de compenser la hausse du taux facial de cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel à hauteur de 6,8 points. L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une hausse des prélèvements sociaux équivalente à 8,3 points de BNC, qui s'étalerait sur une période de 15 ans à compter de 2025.

Toutefois, une partie de cette hausse est déjà prévue aujourd'hui par la CNBF. Une analyse prudente permet de conclure qu'en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse de la CNBF augmenteraient de 1,7 pts à horizon 2025 et de 1,2 pts à horizon 2040. En effet, le taux de cotisation d'assurance vieillesse CNBF d'un avocat à 1 PASS de revenu passerait de 13,0 % en 2019 à 14,7 % en 2025 et à 16,3 % en 2040 :

- le taux de cotisation de la première tranche du régime complémentaire passerait de 3,8 % en 2019 à 5,2 % en 2025, puis à 6 %, conformément à l'article 24 du règlement du régime complémentaire de la CNBF ;
- la part du revenu de l'avocat à 1 PASS concernée par la seconde tranche du barème progressif du RC (au taux de 7,6 % en 2019, 10 % en 2025 et 11,6 % à partir de 2029) serait plus élevée en 2025 qu'elle ne l'est aujourd'hui, car la CNBF gèle depuis 2015 les seuils des tranches

du barème, alors que le revenu moyen des avocats augmente. De façon prudente, une hypothèse d'indexation sur l'inflation des seuils des tranches a été effectuée ;

- A l'inverse, le poids de la cotisation forfaitaire du régime de base des avocats est supposé diminuer au cours du temps, car celle-ci est supposée évoluer comme la revalorisation de la pension du régime de base, majorée de 1 point, conformément au scénario central du rapport actuariel de la CNBF (la pension de base est supposée évoluer comme l'inflation à 1,75 % par an), alors que le revenu est supposé évoluer plus dynamiquement (3,05 % par an).

Ainsi, pour l'avocat à 1 PASS de revenu, la hausse du taux de cotisations induite par la réforme serait limitée à 5,3 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	15,1 pts
Cotisations vieillesse	15,1 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	-6,8 pts
Cotisations vieillesse	-2,9 pts
Cotisations hors vieillesse	-1,1 pts
CSG/CRDS	-2,9 pts
Effet hausse CNBF	-3,0 pts
Cotisations vieillesse 2019-2025	-1,7 pts
Cotisations vieillesse 2025-2040	-1,2 pts
Autre ¹	0,4 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	5,3 pts

Source : calculs DSS

Cas d'un avocat à 2 PASS de revenu

Avec le système actuel (en 2019), un avocat au BNC annuel équivalent à 2 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 12,9 %, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 10 476 €.

2,0 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	7,3%	5 900 €
Cotisation forfaitaire	1,9%	1 555 €
Cotisation proportionnelle	3,1%	2 512 €
Droits de plaidoirie	2,3%	1 832 €
Régime complémentaire (classe 1)	5,6%	4 576 €
Total	12,9%	10 476 €

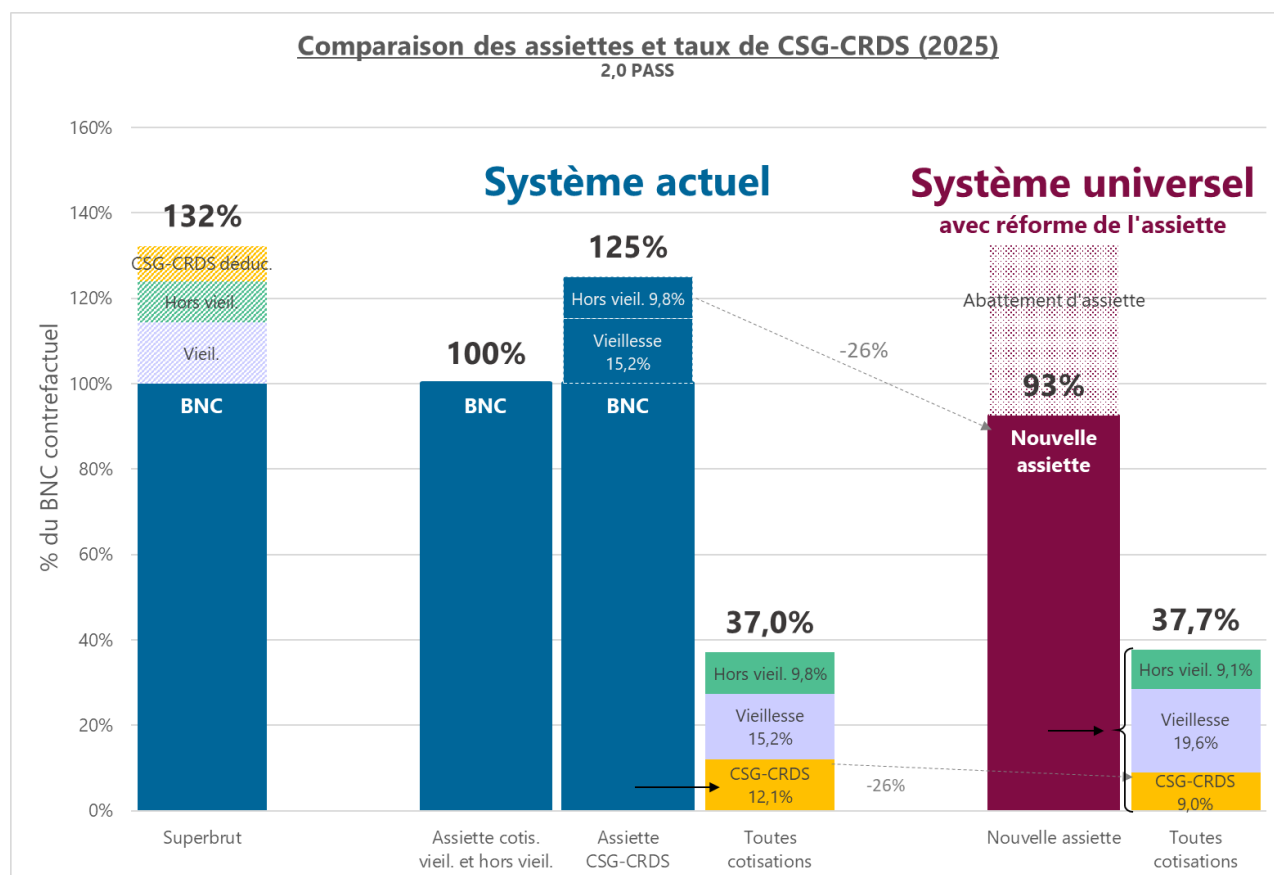
Source : Calculs DSS

¹ la hausse des taux de cotisation à la CNBF conduit à diminuer le BNC qui sert de référence au calcul des taux de prélèvements de la présente analyse, du fait de la circularité de l'assiette de cotisation. Cela conduit donc à majorer de 0,4 pt le taux de prélèvements du système universel en 2040 par rapport au BNC de 2040.

Le passage au système universel, se traduirait pour l'avocat à 2 PASS, par une baisse du taux global de prélèvements sociaux de -0,9 points par rapport à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de mise en œuvre du système universel. Cette baisse irait au rebours de la hausse apparente du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 7,6 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 12,9 % en 2019 à 20,5 %). En effet, cette hausse serait en partie compensée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi et par les hausses de cotisations prévues par la CNBF.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, assurance maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour l'avocat à 2 PASS de revenu serait égale à 93 % du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une diminution de 7 % de l'assiette de cotisations sociales, diminuant d'autant les cotisations maladie et famille. Les cotisations d'assurance vieillesse diminueraient également du fait de la baisse de l'assiette, mais dans des proportions moins importantes, car sur la tranche de revenu supérieure au plafond de la sécurité sociale, le taux de cotisation d'assurance vieillesse du système universel est plus faible.
- L'assiette de CSG diminuerait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter. En l'absence de réforme, la CSG et la CRDS représenteraient 12,1 % du BNC ; le gain associé serait donc de 3 pts.



Source : Calculs DSS

*Le taux de cotisation vieillesse CNBF est de 15,2 % et non de 12,9 % car il est tenu compte des hausses de cotisations CNBF entre 2019 et 2025 (cf infra).

La réforme de l'assiette permettrait donc de compenser la hausse du taux facial de cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel à hauteur de 4,6 points. L'effet

net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une hausse des prélèvements sociaux équivalente à 3 points de BNC, qui s'étalerait sur une période de 15 ans à compter de 2025.

Toutefois, cette hausse est déjà prévue par la CNBF : les cotisations d'assurance vieillesse de la CNBF augmenteraient de 2,2 pts à horizon 2025 et de 1,9 pt à horizon 2040. En effet, le taux de cotisation d'assurance vieillesse CNBF d'un avocat à 2 PASS de revenu passerait de 12,9 % en 2019 à 15,2 % en 2025 et à 17,1 % en 2040 :

- le taux de cotisation des différentes tranches du barème du régime complémentaire de la CNBF augmente chaque année jusqu'en 2029, conformément à l'article 24 du règlement du RC de la CNBF ; par exemple, le taux de la deuxième tranche barème du régime complémentaire passera de 7,6% en 2019 à 10 % en 2025 et à 11,6 % en 2029.
- la part du revenu de l'avocat à 2 PASS concernée par les tranches supérieures du barème progressif du RC serait de plus en plus élevée au cours du temps, du fait de l'indexation du seuil de celles-ci sur l'inflation.
- A l'inverse, le poids de la cotisation forfaitaire du régime de base des avocats est supposé diminuer légèrement au cours du temps.

Ainsi, pour l'avocat à 2 PASS de revenu, le taux global de prélèvements sociaux diminuerait en 2040 de -0,9 pt.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	7,6 pts
Cotisations vieillesse	7,6 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	-4,6 pts
Cotisations vieillesse	-1,0 pts
Cotisations hors vieillesse	-0,7 pts
CSG/CRDS	-3 pts
Effet hausse CNBF	-3,9 pts
Cotisations vieillesse 2019-2025	-2,2 pts
Cotisations vieillesse 2025-2040	-1,9 pts
Autre ¹	0,2 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	-0,9 pts

Source : calculs DSS

Effet sur les prestations (avocats)

Les retraites obtenues au terme de quatre carrières de 43 ans, initiées en 2025 à 1 PASS, 2 PASS et 3 PASS ont été simulées. Pour chaque carrière, le revenu est supposé augmenter chaque année comme le salaire moyen par tête, c'est-à-dire de 3,05 %. Aucune décote ou surcote n'a été appliquée dans le système contrefactuel comme dans le système cible. Les retraites offertes par le système

¹ la hausse des taux de cotisation à la CNBF conduit à diminuer le BNC qui sert de référence au calcul des taux de prélèvements de la présente analyse, du fait de la circularité de l'assiette de cotisation. Cela conduit donc à majorer de 0,2 pt le taux de prélèvements du système universel en 2040 par rapport au BNC de 2040.

universel seraient dans tous les cas plus importantes ou très proches de celles qu'offrirait théoriquement la CNBF en 2068, si celle-ci était en mesure de servir la prestation du régime de base indexée sur l'inflation jusqu'à cette date. En effet, les divers scénarios simulés par le rapport actuariel de la CNBF montrent une extinction des réserves du régime en 2061 au plus tard, pour une indexation de la pension de base qui ne dépasserait pas 1,2 % par an. Ainsi, selon le rapport actuariel de la caisse, le régime de base ne serait plus en mesure de servir des prestations à partir de 2061 au plus tard, soit quelques années avant la liquidation des avocats prêtant serment en 2025 et effectuant une carrière complète.

Par ailleurs, la valeur de service du régime complémentaire est indexée de 0,5 % par an jusqu'à ce que le rendement du RC soit égal à 7,5 %, puis est indexée sur l'inflation. La valeur d'achat du point est indexée de 2,9% par an, puis sur l'inflation lorsque le rendement du RC atteint 7,5%. En effet, depuis 2015, la valeur d'achat (VA) du point du régime complémentaire doit augmenter de 2,4 pts de plus que la valeur de service, tant que le rendement est supérieur à 7,5 %.

Les écarts de pensions entre le système universel et le système contrefactuel sont dus à plusieurs effets.

- La variation du montant de prélèvements sociaux effectivement payés par l'assuré. Pour les avocats effectuant leur carrière à 1 PASS, la hausse des prélèvements sociaux correspondrait à 31 % des cotisations CNBF acquittées sur l'ensemble de la carrière. Si cette hausse était intégralement imputée sur les cotisations CNBF, la pension serait augmentée de façon équivalente.
- La réforme de l'assiette sociale : la variation globale des prélèvements sociaux masque en fait des évolutions des cotisations vieillesse et de la CSG/CRDS en sens contraires. Pour les avocats à 1 PASS, les cotisations d'assurance vieillesse augmenteraient et la CSG/CRDS diminueraient, augmentant ainsi la contributivité du prélèvement social et les droits à retraite obtenus d'autant.
- La baisse du rendement du régime de retraite : le régime complémentaire de la CNBF aurait un rendement plus élevé que celui du système universel (7,5 % à partir de 2029, contre 5,5% pour la part contributive de la cotisation du SUR). Le régime de base aurait également un rendement plus élevé que celui du système universel pour les avocats aux bas revenus.
- L'indexation de la valeur de service sur le SMPT (3,05% par an) pour le système universel contre l'inflation pour les régimes gérés par la CNBF (1,75 % par an). Ce différentiel d'indexation produit des effets significatifs sur une carrière de 43 ans, de l'ordre de 20 % à 30 %, permettant de compenser au moins en partie l'effet de la baisse du rendement. Toutefois, il est important de noter que l'hypothèse d'indexation sur un taux d'inflation à 1,75 % par an des prestations du régime de base de la CNBF est une hypothèse ambitieuse, que la CNBF n'est pas en mesure de vérifier, sans une hausse significative des cotisations (plus importante encore que celles simulées dans le rapport actuariel et évoquées *supra*).
- La période de convergence : durant cette période, les cotisations d'assurance vieillesse seront plus faibles (pour les assurés à 1 PASS) que les cotisations du système universel, ce qui conduira donc à créer moins de droits.

- **Cas d'un affilié de la CNBF à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CNBF	Système actuel	31 372 €	2 614 €	
	Effet hausse des cotisations	9 682 €	807 €	31%
	Effet réforme de l'assiette	7 495 €	625 €	24%
	Effet baisse du rendement	-16 768 €	-1 397 €	-53%
	Effet indexation sur le SMPT	8 887 €	741 €	28%
	Système universel sans convergence	40 667 €	3 389 €	30%
	Effet convergence	-1 806 €	-150 €	-6%
	Système universel avec convergence	38 861 €	3 238 €	24%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 31 372 € avec le système actuel, de 38 861 € avec le système universel avec convergence et de 40 667 € avec le système universel sans convergence.

- **Cas d'un affilié de la CNBF à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CNBF	Système actuel	54 958 €	4 580 €	
	Effet baisse des cotisations	-3 600 €	-300 €	-7%
	Effet réforme de l'assiette	11 799 €	983 €	21%
	Effet baisse du rendement	-15 690 €	-1 308 €	-29%
	Effet indexation sur le SMPT	13 318 €	1 110 €	24%
	Système universel sans convergence	60 785 €	5 065 €	11%
	Effet convergence	154 €	13 €	0%
	Système universel avec convergence	60 939 €	5 078 €	11%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 54 958 € avec le système actuel, de 60 939 € avec le système universel avec convergence et de 60 785 € avec le système universel sans convergence.

- **Cas d'un affilié de la CNBF à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CNBF	Système actuel	83 203 €	6 934 €	
	Effet baisse des cotisations	-12 096 €	-1 008 €	-15%
	Effet réforme de l'assiette	11 086 €	924 €	13%
	Effet baisse du rendement	-18 992 €	-1 583 €	-23%
	Effet indexation sur le SMPT	17 758 €	1 480 €	21%
	Système universel sans convergence	80 960 €	6 747 €	-3%
	Effet convergence	1 498 €	125 €	2%
	Système universel avec convergence	82 458 €	6 871 €	-1%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 83 203 € avec le système actuel, de 82 458 € avec le système universel avec convergence et de 80 960 € avec le système universel sans convergence.

S'agissant des chirurgiens-dentistes

Les chirurgiens-dentistes bénéficient de trois régimes de retraite : le régime de base, un régime complémentaire commun avec les sages-femmes et un régime des prestations complémentaires de vieillesse (PCV) partiellement pris en charge par l'assurance maladie obligatoire.

Le passage au système universel produit une baisse significative des cotisations d'assurance vieillesse des chirurgiens-dentistes, quel que soit leur revenu.

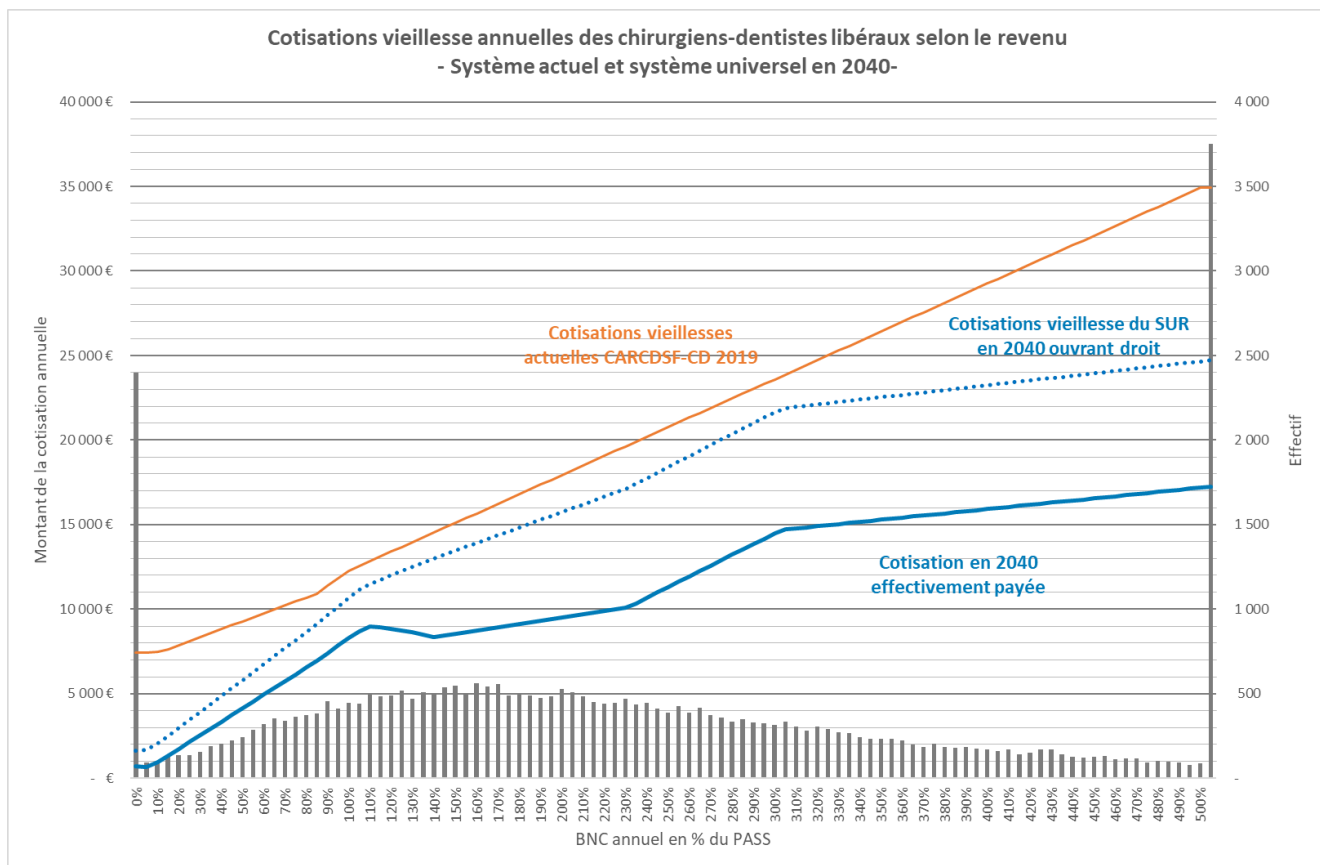
La baisse de la cotisation vieillesse est particulièrement remarquable pour les affiliés à bas revenus puisque l'effet de seuil induit par la forte cotisation forfaitaire du régime complémentaire disparaît avec le système universel : ainsi le chirurgien-dentiste à 0,5 PASS de revenu devra verser une cotisation d'assurance vieillesse de 6 067 € au système universel au lieu de 9 286 € à la CARCDSF. L'écart du montant des cotisations se réduit au niveau de 1 PASS de revenu, le chirurgien-dentiste diminuant sa cotisation d'assurance vieillesse de 1 090 € (12 273 € au système actuel et 11 183 € au système universel).

*Cotisations annuelles des chirurgiens-dentistes affiliés à la CARCDSF selon le revenu annuel en PASS
- Système actuel et système universel en 2040-*

	Revenu annuel en PASS	Système actuel			Système universel			Ecart système universel - système actuel		
		Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
CARCDSF - CD	0,25 PASS	8 116 €	3 328 €	11 444 €	3 449 €	2 024 €	5 473 €	- 4 667 €	- 1 304 €	- 5 971 €
	0,50 PASS	9 286 €	5 077 €	14 363 €	5 812 €	3 410 €	9 222 €	- 3 475 €	- 1 666 €	- 5 141 €
	0,75 PASS	10 457 €	6 825 €	17 282 €	8 174 €	4 796 €	12 971 €	- 2 282 €	- 2 029 €	- 4 311 €
	1 PASS	12 274 €	8 637 €	20 911 €	10 673 €	6 262 €	16 935 €	- 1 601 €	- 2 374 €	- 3 976 €
	1,50 PASS	15 105 €	14 248 €	29 353 €	13 465 €	9 328 €	22 793 €	- 1 640 €	- 4 921 €	- 6 560 €
	2 PASS	17 935 €	18 482 €	36 418 €	15 746 €	12 238 €	27 984 €	- 2 189 €	- 6 244 €	- 8 433 €
	2,50 PASS	20 766 €	22 716 €	43 482 €	18 398 €	15 623 €	34 022 €	- 2 367 €	- 7 093 €	- 9 460 €
	3 PASS	23 597 €	26 950 €	50 546 €	21 657 €	19 781 €	41 438 €	- 1 940 €	- 7 169 €	- 9 109 €

Source : calculs DSS.

La prise en charge d'une partie des cotisations d'assurance vieillesse des chirurgiens-dentistes par l'assurance maladie sera maintenue dans le système universel, à enveloppe budgétaire constante. La négociation conventionnelle entre les représentants des chirurgiens-dentistes et l'assurance maladie permettra de déterminer les modalités paramétriques de cette prise en charge. Dans les développements qui suivent, les cotisations d'assurance vieillesse des chirurgiens-dentistes sont donc considérées dans leur globalité, sans distinction entre la part payée par l'assurance maladie et la part payée par l'affilié.



Source : données CARCDSF, calculs DSS.

Lecture : Les 450 praticiens déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 12 274 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 673 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 2 374 €, si bien que l'effort serait réduit à 8 299 € (courbe bleue), soit une baisse de prélèvements sociaux de 3 976 €.

Afin de calculer les retraites des chirurgiens-dentistes sans réforme et avec réforme après 43 ans de carrière, il est nécessaire de faire évoluer les paramètres des régimes. Les revenus des chirurgiens-dentistes évoluent comme le salaire moyen par tête, soit 3,05 % par an sur toute la période.

Les valeurs de service et d'achat du régime complémentaire et du PCV évoluent comme l'inflation. Le montant de la cotisation forfaitaire du régime complémentaire augmente comme la valeur d'achat du régime sur toute la période en conservant le rendement 2019 de 5,8 %. De plus, conformément à la réglementation en vigueur, le seuil d'entrée et le plafond de cette cotisation évoluent annuellement comme le PASS. Le taux de la cotisation proportionnelle est égal à 10,65 % en 2019 puis 10,70 % à partir de 2021 comme prévu par la CARCDSF. Enfin, la cotisation forfaitaire du régime PCV évolue comme l'inflation.

Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime système actuel pour les chirurgiens-dentistes sont principalement dus à l'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation.

- **Cas d'un affilié à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCDSF-CD	Contrefactuel	34 422 €	2 869 €	
	Effet baisse des cotisations	-2 383 €	-199 €	-7%
	Effet réforme de l'assiette	5 082 €	423 €	15%
	Effet baisse du rendement	-3 731 €	-311 €	-11%
	Effet indexation sur le SMPT	9 172 €	764 €	27%
	Système universel sans convergence	42 562 €	3 547 €	24%
	Effet convergence	2 578 €	215 €	7%
	Système universel avec convergence	45 141 €	3 762 €	31%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 34 422 € avec le système actuel, de 42 562 € avec le système universel sans convergence et de 45 141 € avec le système universel avec convergence.

- **Cas d'un affilié à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCDSF-CD	Contrefactuel	50 861 €	4 238 €	
	Effet baisse des cotisations	-8 531 €	-711 €	-17%
	Effet réforme de l'assiette	10 452 €	871 €	21%
	Effet baisse du rendement	-5 295 €	-441 €	-10%
	Effet indexation sur le SMPT	13 044 €	1 087 €	26%
	Système universel sans convergence	60 531 €	5 044 €	19%
	Effet convergence	4 847 €	404 €	10%
	Système universel avec convergence	65 379 €	5 448 €	29%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 50 861 € avec le système actuel, de 65 379 € avec le système universel avec transition et de 60 531 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCDSF-CD	Contrefactuel	67 297 €	5 608 €	
	Effet baisse des cotisations	-7 014 €	-585 €	-10%
	Effet réforme de l'assiette	9 254 €	771 €	14%
	Effet baisse du rendement	-5 970 €	-497 €	-9%
	Effet indexation sur le SMPT	17 462 €	1 455 €	26%
	Système universel sans convergence	81 028 €	6 752 €	20%
	Effet convergence	4 430 €	369 €	7%
	Système universel avec convergence	85 459 €	7 122 €	27%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 67 297 € avec le système actuel, de 85 459 € avec le système universel avec transition et de 81 028 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des sages-femmes

Les sages-femmes bénéficient de trois régimes de retraite : le régime de base, un régime complémentaire commun avec les chirurgiens-dentistes et un régime des prestations complémentaire de vieillesse (PCV) partiellement pris en charge par l'assurance maladie obligatoire.

Leur régime complémentaire comprend une part forfaitaire de 2 664 € et une part proportionnelle de 10,65 % sur les revenus compris entre 34 445 € et 202 620 €. Enfin, les sages-femmes versent une cotisation forfaitaire de 780 € au régime PCV dont les 2/3 sont pris en charge par l'assurance maladie obligatoire.

Le passage au système universel produit une baisse significative des cotisations d'assurance vieillesse des sages-femmes jusqu'à 50 % du PASS, soit 47 % de la population. Ainsi, la sage-femme au revenu de 0,25 PASS verse une cotisation de 4 460 € au système actuel et versera une cotisation d'assurance vieillesse de 3 108 € au système universel. Cet effet est dû à la disparition de la cotisation forfaitaire du régime complémentaire qui avait un effet de seuil important pour les sages-femmes aux bas revenus.

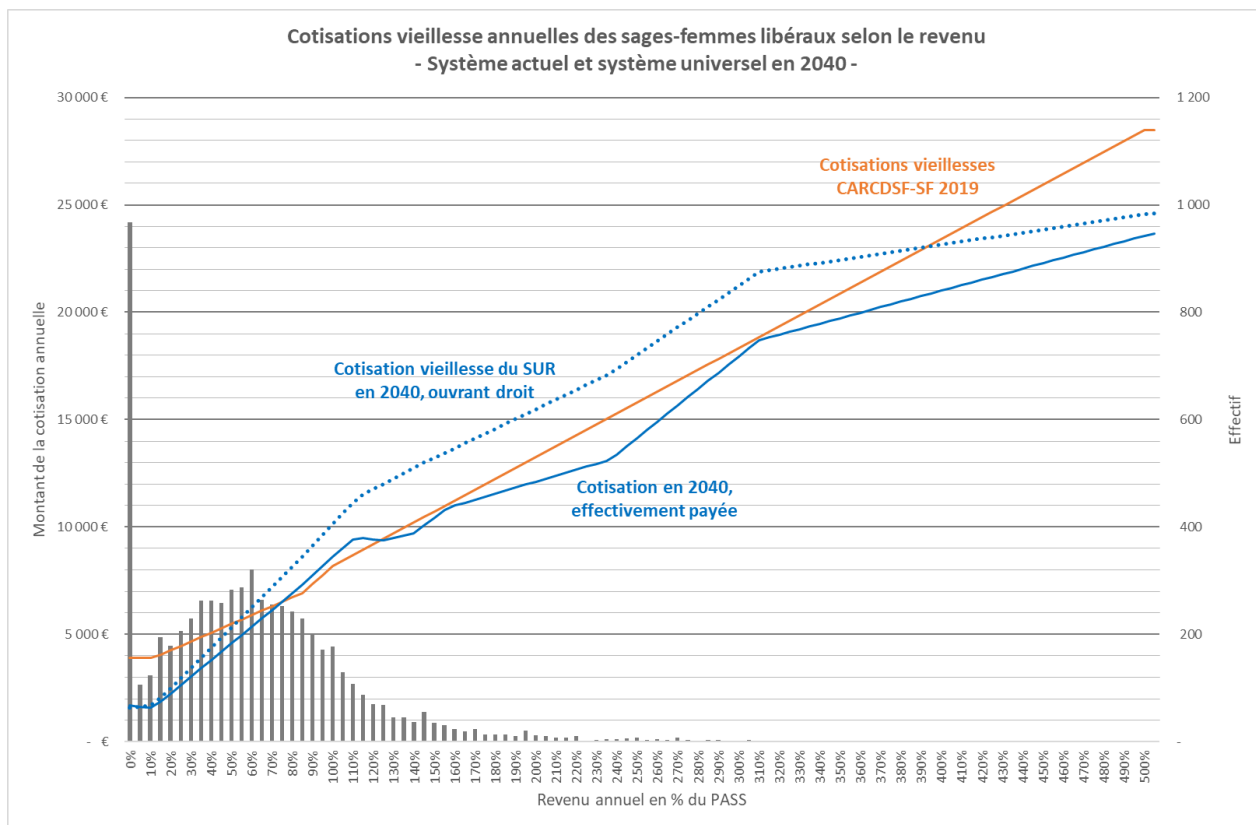
L'augmentation de la cotisation est ensuite maîtrisée grâce au basculement de l'assiette des travailleurs indépendants. Ainsi, si la sage-femme voit sa cotisation d'assurance vieillesse augmenter de 2 484 € en passant au système universel (de 8 148 € à 10 669 €), l'augmentation totale de ses cotisations sociales est limitée à 1 234 € puisque ses cotisations, hors vieillesse et CSG-CRDS diminuent de 1 250 €.

*Cotisations annuelles des sages-femmes affiliés à la CARCDSF selon le revenu annuel en PASS
- Système actuel et système universel en 2040 -*

	Revenu annuel en PASS	Système actuel			Système universel			Ecart système universel - système actuel		
		Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
CARCDSF - SF	0,25 PASS	4 467 €	2 144 €	6 611 €	2 981 €	1 808 €	4 789 €	- 1 486 €	- 335 €	- 1 822 €
	0,50 PASS	5 490 €	3 904 €	9 394 €	5 328 €	3 160 €	8 488 €	- 1 63 €	- 744 €	- 906 €
	0,75 PASS	6 514 €	5 664 €	12 178 €	7 675 €	4 513 €	12 187 €	1 161 €	- 1 152 €	10 €
	1 PASS	8 184 €	7 487 €	15 672 €	10 158 €	5 943 €	16 101 €	1 974 €	- 1 544 €	429 €
	1,50 PASS	10 721 €	13 123 €	23 844 €	13 214 €	10 329 €	23 544 €	2 493 €	- 2 793 €	- 300 €
	2 PASS	13 258 €	17 380 €	30 638 €	15 481 €	14 010 €	29 491 €	2 223 €	- 3 369 €	- 1 146 €
	2,50 PASS	15 795 €	21 637 €	37 432 €	18 000 €	17 770 €	35 769 €	2 205 €	- 3 867 €	- 1 662 €
	3 PASS	18 332 €	25 894 €	44 225 €	21 237 €	22 603 €	43 840 €	2 906 €	- 3 291 €	- 385 €

Source : calculs DSS.

La prise en charge d'une partie des cotisations d'assurance vieillesse des sages-femmes par l'assurance maladie sera maintenue dans le système universel, à enveloppe budgétaire constante. La négociation conventionnelle entre les représentants des sage femmes et l'assurance maladie permettra de déterminer les modalités paramétriques de cette prise en charge. Dans les développements qui suivent, les cotisations d'assurance vieillesse des sages-femmes sont donc considérées dans leur globalité, sans distinction entre la part payée par l'assurance maladie et la part payée par l'affilié.



Source : données CARCDSF, calculs DSS.

Lecture : Les 180 praticiens déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 8 184 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 158 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 544 €, si bien que l'effort serait réduit à 8 614 € (courbe bleue), soit un surcroît de prélèvements sociaux de 1 234 €.

S'agissant des retraites, les valeurs de service et d'achat du régime complémentaire et la valeur de service du PCV évoluent comme l'inflation. Le montant de la cotisation forfaitaire du RC augmente comme la valeur d'achat du régime sur toute la période en conservant le rendement 2019 de 5,8 %. De plus, conformément à la réglementation en vigueur, le seuil d'entrée et le plafond de cette cotisation évoluent annuellement comme le PASS. Le taux de la cotisation proportionnelle est égal à 10,65 % en 2019 puis 10,70 % à partir de 2021 comme prévu par la CARCDSF.

Enfin, la valeur de service du PCV des sages-femmes est gelée jusqu'à 2057 afin que le rendement du régime soit de 6,5 % conformément aux projections actuarielles de la caisse. Elle est ensuite indexée sur l'inflation.

Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime système actuel pour les sages-femmes sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors vieillesse ;
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation ;
- La baisse du rendement du régime PCV des sages-femmes de 14,08 à 6,5 %. Ce niveau se rapproche du rendement prévu dans le cadre du système universel.

- **Cas d'un affilié à 0,5 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCDSE-SF	Contrefactuel	16 336 €	1 361 €	
	Effet hausse des cotisations	103 €	9 €	1%
	Effet réforme de l'assiette	2 835 €	236 €	17%
	Effet baisse du rendement	-2 602 €	-217 €	-16%
	Effet indexation sur le SMPT	4 574 €	381 €	28%
	Effet minimum de pension	1 541 €	128 €	9%
	Système universel sans convergence	22 788 €	1 899 €	39%
	Effet convergence	0,00 €	0 €	0%
	Système universel avec convergence	22 788 €	1 899 €	39%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 0,5 PASS en 2025, la retraite serait de 16 336 € avec le système actuel et de 22 788 € avec le système universel grâce au minimum de pension.

- **Cas d'un affilié à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCDSE-SF	Contrefactuel	25 571 €	2 131 €	
	Effet hausse des cotisations	4 456 €	371 €	17%
	Effet réforme de l'assiette	5 448 €	454 €	21%
	Effet baisse du rendement	-4 463 €	-372 €	-17%
	Effet indexation sur le SMPT	9 498 €	792 €	37%
	Système universel sans convergence	40 510 €	3 376 €	58%
	Effet convergence	-818,79 €	-68 €	-3%
	Système universel avec convergence	39 691 €	3 308 €	55%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 25 571 € avec le système actuel, de 39 691 € avec le système universel avec convergence et de 40 510 € avec le système universel sans convergence.

- **Cas d'un affilié à 1,5 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCSF-SF	Contrefactuel	33 628 €	2 802 €	
	Effet hausse des cotisations	1 704 €	142 €	5%
	Effet réforme de l'assiette	9 630 €	803 €	29%
	Effet baisse du rendement	-5 114 €	-426 €	-15%
	Effet indexation sur le SMPT	11 903 €	992 €	35%
	Système universel sans convergence	51 752 €	4 313 €	54%
	Effet convergence	-43,69 €	-4 €	0%
	Système universel avec convergence	51 709 €	4 309 €	54%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1,5 PASS en 2025, la retraite serait de 33 628 € avec le système actuel, de 51 752 € avec le système universel avec transition et de 51 709 € avec le système universel sans transition.

Les pharmaciens bénéficient d'un régime de retraite de base, et d'un régime complémentaire (RC), composé d'une part en répartition avec une cotisation forfaitaire et une d'une part en capitalisation, tous les trois gérés par caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP),

Au sein de la CAVP, les directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales non médecins sont affiliés à un régime de prestations complémentaires de vieillesse (PCV) partiellement pris en charge par l'assurance maladie obligatoire. La prise en charge d'une partie des cotisations d'assurance vieillesse des directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales non médecins par l'assurance maladie sera maintenue dans le système universel, à enveloppe budgétaire constante. La négociation conventionnelle entre les représentants de ces professionnels et l'assurance maladie permettra de déterminer les modalités paramétriques de cette prise en charge. Les développements qui suivent, concernent des affiliés de la CAVP qui ne sont pas affiliés au régime PCV des directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales non médecins.

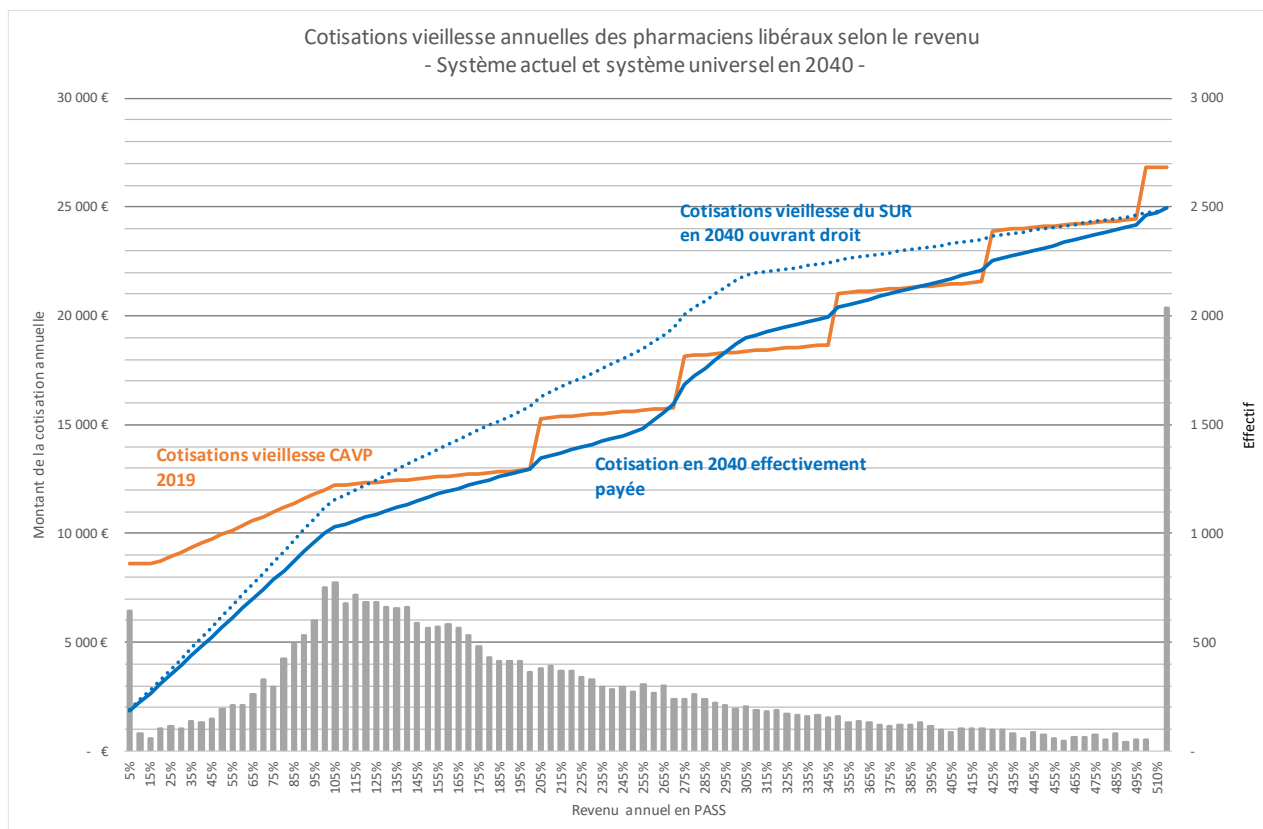
Le graphique ci-dessous montre que le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour 90 % des pharmaciens. La hausse des cotisations se limite aux affiliés de la CAVP qui gagnent entre 290 % et 340 % du PAS et aux affiliés dont les revenus sont compris entre 385 % et 415 % du PASS, soit environ 10 % des pharmaciens en tout.

Le passage au système universel permet de lisser les montants des cotisations d'assurance vieillesse. En effet, le régime complémentaire de la CAVP repose sur des montants forfaitaires selon des tranches de revenus, ce qui crée des effets de seuils importants.

*Cotisations annuelles des pharmaciens affiliés à la CAVP selon le revenu annuel en PASS
- Système actuel et système universel en 2040 -*

Revenu annuel en PASS	Système actuel			Système universel			Ecart Régime universel - Système actuel		
	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	9 143 €	2 819 €	11 962 €	4 234 €	2 539 €	6 772 €	-4 909 €	-280 €	-5 189 €
0,50 PASS	10 166 €	4 446 €	14 613 €	6 683 €	3 893 €	10 577 €	-3 483 €	-553 €	-4 036 €
0,75 PASS	11 190 €	6 326 €	17 516 €	9 181 €	5 450 €	14 632 €	-2 009 €	-876 €	-2 884 €
1 PASS	12 213 €	8 459 €	20 672 €	11 548 €	7 220 €	18 768 €	-665 €	-1 239 €	-1 904 €
1,5 PASS	12 592 €	14 175 €	26 767 €	13 871 €	12 114 €	25 984 €	1 279 €	-2 061 €	-783 €
2 PASS	15 291 €	18 536 €	33 827 €	16 278 €	15 707 €	31 985 €	987 €	-2 829 €	-1 842 €
2,5 PASS	15 670 €	22 672 €	38 342 €	18 495 €	19 017 €	37 513 €	2 826 €	-3 655 €	-829 €
3 PASS	18 369 €	27 033 €	45 402 €	21 888 €	24 151 €	46 039 €	3 519 €	-2 882 €	637 €

Source : calculs DSS.



Source : données CAVP, calculs DSS.

Lecture : Les 773 pharmaciens déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 12 213 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 11 548 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 239 €, si bien que l'effort serait réduit à 10 309 € (courbe bleue), soit une réduction de prélèvements sociaux de 1 904 €.

Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime du système actuel pour les pharmaciens sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors assurance vieillesse.
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation.
- Le rendement du régime complémentaire de la CAVP à 5 % à partir de 2021. Ce rendement se rapproche de celui du système universel.

Pour les pharmaciens, la retraite a été réalisée sur 31 ans de carrière à partir de 2025 et la part en capitalisation a été calculée avec une hypothèse de réversion à 50% vers un conjoint du même âge. En effet, le régime complémentaire par capitalisation peut donner droit à la réversion au conjoint si le pharmacien le souhaite en cas de décès. Cette décision est prise au moment de la liquidation de la retraite. Le montant de la retraite par capitalisation est différent selon qu'il y ait ou non réversion. Pour les cas-types, il a été décidé que les pharmaciens attribuaient un taux de 50 % de réversion et qu'ils liquidaient leur retraite à 66 ans.

- **Cas d'un pharmacien à 1 PASS de revenus avec réversion**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 31 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVP	Système actuel	20 111 €	1 676 €	
	Effet baisse des cotisations	-3 092 €	-258 €	-15%
	Effet réforme de l'assiette	2 198 €	183 €	11%
	Effet baisse du rendement	-2 507 €	-209 €	-12%
	Effet indexation sur le SMPT	4 592 €	383 €	23%
	Système universel sans transition	21 302 €	1 775 €	6%
	Effet transition	1 817,43 €	151 €	9%
	Système universel avec transition	23 120 €	1 927 €	15%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 31 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 20 111 € avec le système actuel, de 23 120 € avec le système universel avec transition et de 21 302 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un pharmacien à 2 PASS de revenus avec réversion**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 31 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVP	Système actuel	22 197 €	1 850 €	
	Effet hausse des cotisations	1 344 €	112 €	6%
	Effet réforme de l'assiette	4 953 €	413 €	22%
	Effet baisse du rendement	-3 257 €	-271 €	-15%
	Effet indexation sur le SMPT	6 569 €	547 €	30%
	Système universel sans transition	31 808 €	2 651 €	43%
	Effet transition	-568,22 €	-47 €	-3%
	Système universel avec transition	31 239 €	2 603 €	41%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 31 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 22 197 € avec le système actuel, de 31 808 € avec le système universel sans transition et de 31 239 € avec le système universel avec transition.

- **Cas d'un pharmacien à 3 PASS de revenus avec réversion**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 31 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVP	Système actuel	31 053 €	2 588 €	
	Effet baisse des cotisations	-1 390 €	-116 €	-4%
	Effet réforme de l'assiette	6 979 €	582 €	22%
	Effet baisse du rendement	-7 449 €	-621 €	-24%
	Effet indexation sur le SMPT	10 396 €	866 €	33%
	Système universel sans transition	39 590 €	3 299 €	27%
	Effet transition	890,63 €	74 €	3%
	Système universel avec transition	40 480 €	3 373 €	30%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 31 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 31 053 € avec le système actuel, de 40 480 € avec le système universel avec transition et de 39 590 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des agents généraux et des mandataires non-salariés d'assurance

Les agents généraux bénéficient d'un régime de retraite de base et d'un régime complémentaire gérés par la caisse d'assurance vieillesse des agent généraux (CAVAMAC) avec un taux de cotisation relativement élevé dans le système actuel. Une partie de leur cotisation d'assurance vieillesse est prise en charge par les organismes d'assurance. Le système universel conduirait en apparence à devoir baisser les cotisations dues par les agents d'assurance. Cette baisse doit néanmoins être relativisée grâce à différents effets : l'assiette de cotisations des travailleurs indépendants sera réformée, si bien qu'une partie significative de la baisse sera compensée par une diminution de la CSG.

Le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour une grande partie des affiliés puisque la hausse des cotisations se limite aux affiliés qui gagnent jusqu'à 10 % du PASS.

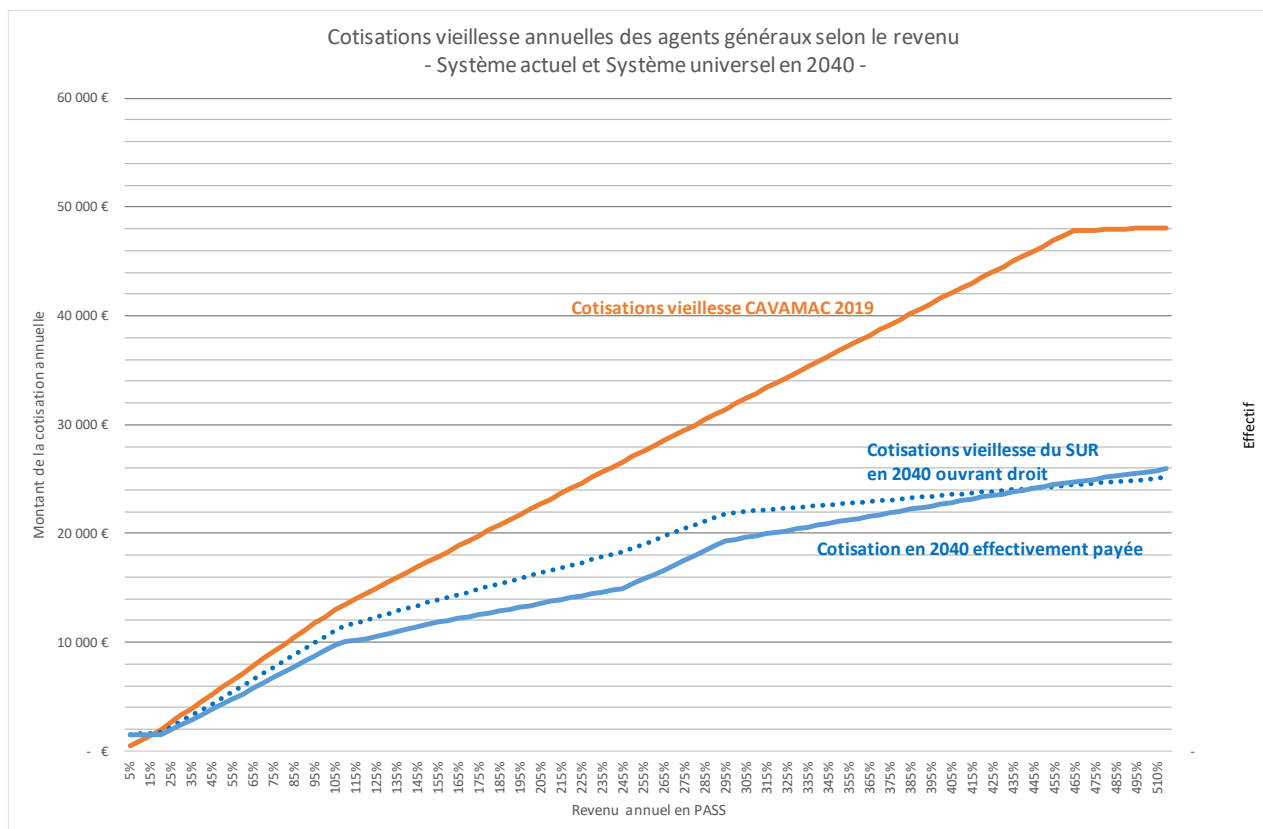
Par exemple, une personne avec un revenu égal à 2 PASS s'acquitte d'une cotisation de 22 707 €, dont 16 142 € à la charge de l'affilié et 6 565 € à celle des organismes d'assurance, alors que dans le système universel elle devra s'acquitter d'une cotisation d'assurance vieillesse de 14 049 €.

Cotisations annuelles des agents généraux d'assurance affiliés à la CAVAMAC selon le revenu annuel en PASS

- Système actuel et système universel en 2040 -

Revenu annuel en PASS	Système actuel			Système universel			Ecart Système universel - Système actuel		
	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	3 255 €	1 590 €	4 845 €	2 713 €	1 256 €	3 968 €	-543 €	-334 €	-877 €
0,50 PASS	6 511 €	3 432 €	9 942 €	5 474 €	2 747 €	8 221 €	-1 037 €	-685 €	-1 722 €
0,75 PASS	9 766 €	5 527 €	15 293 €	8 283 €	4 485 €	12 768 €	-1 483 €	-1 042 €	-2 524 €
1 PASS	13 021 €	7 874 €	20 895 €	11 141 €	6 482 €	17 623 €	-1 880 €	-1 392 €	-3 272 €
1,5 PASS	17 864 €	14 020 €	31 884 €	13 888 €	11 967 €	25 854 €	-3 977 €	-2 053 €	-6 030 €
2 PASS	22 707 €	18 585 €	41 292 €	16 357 €	15 795 €	32 153 €	-6 350 €	-2 790 €	-9 140 €
2,5 PASS	27 550 €	23 151 €	50 701 €	19 018 €	19 909 €	38 927 €	-8 532 €	-3 242 €	-11 774 €
3 PASS	32 393 €	27 716 €	60 109 €	22 021 €	25 317 €	47 338 €	-10 372 €	-2 399 €	-12 771 €

Source : calculs DSS.



Source : calculs DSS.

Lecture : Pour un revenu de 1 PASS, le montant de la cotisation vieillesse est de 13 021 € (dont 9 739 € payés par le professionnel 3 282 € payés par les organismes d'assurance) selon le système actuel. La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 11 141 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 392 €, si bien que l'effort serait réduit à 9 749 € (courbe bleue), soit une réduction de prélèvements sociaux de 3 272 €.

Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime système actuel pour les agents généraux sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors vieillesse
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation.
- Le rendement du régime complémentaire de la CAVAMAC à 5,04 % sur toute la période. Ce rendement est en-dessous de celui du système universel

- **Cas d'un agent général à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 25 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVAMAC	Système actuel	19 419 €	1 618 €	
	Effet baisse des cotisations	-5 095 €	-425 €	-26%
	Effet réforme de l'assiette	2 183 €	182 €	11%
	Effet hausse du rendement	1 711 €	143 €	9%
	Effet indexation sur le SMPT	2 604 €	217 €	13%
	Système universel sans transition	20 822 €	1 735 €	7%
	Effet transition	2 126,53 €	177 €	11%
	Système universel avec transition	22 949 €	1 912 €	18%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 20 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 19 419 € avec le système actuel, de 22 949 € avec le système universel avec transition et de 20 822 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un agent général à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 25 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVAMAC	Système actuel	31 067 €	2 589 €	
	Effet baisse des cotisations	-12 902 €	-1 075 €	-42%
	Effet réforme de l'assiette	4 014 €	335 €	13%
	Effet hausse du rendement	3 472 €	289 €	11%
	Effet indexation sur le SMPT	3 666 €	305 €	12%
	Système universel sans transition	29 317 €	2 443 €	-6%
	Effet transition	5 874,97 €	490 €	19%
	Système universel avec transition	35 192 €	2 933 €	13%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 20 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 31 067 € avec le système actuel, de 35 192 € avec le système universel avec transition et de 29 317 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un agent général à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 25 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVAMAC	Système actuel	42 705 €	3 559 €	
	Effet baisse des cotisations	-17 416 €	-1 451 €	-41%
	Effet réforme de l'assiette	3 506 €	292 €	8%
	Effet hausse du rendement	4 741 €	395 €	11%
	Effet indexation sur le SMPT	4 793 €	399 €	11%
	Système universel sans transition	38 328 €	3 194 €	-10%
	Effet transition	8 230,85 €	686 €	19%
	Système universel avec transition	46 559 €	3 880 €	9%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 20 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 42 705 € avec le système actuel, de 46 559 € avec le système universel avec transition et de 38 328 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des vétérinaires

Les vétérinaires sont affiliés à un régime de retraite de base et à un régime complémentaire gérés par la caisse autonome de retraite et de prévoyance des vétérinaires (CARPV). S'agissant de ce dernier, le montant de la cotisation forfaitaire augmente comme la valeur d'achat du régime jusqu'en 2068.

Le passage au système universel permet de lisser les montants des cotisations d'assurance vieillesse. En effet, le régime complémentaire des vétérinaires fonctionne avec des montants forfaitaires selon des tranches de revenus ce qui crée des effets de seuils importants.

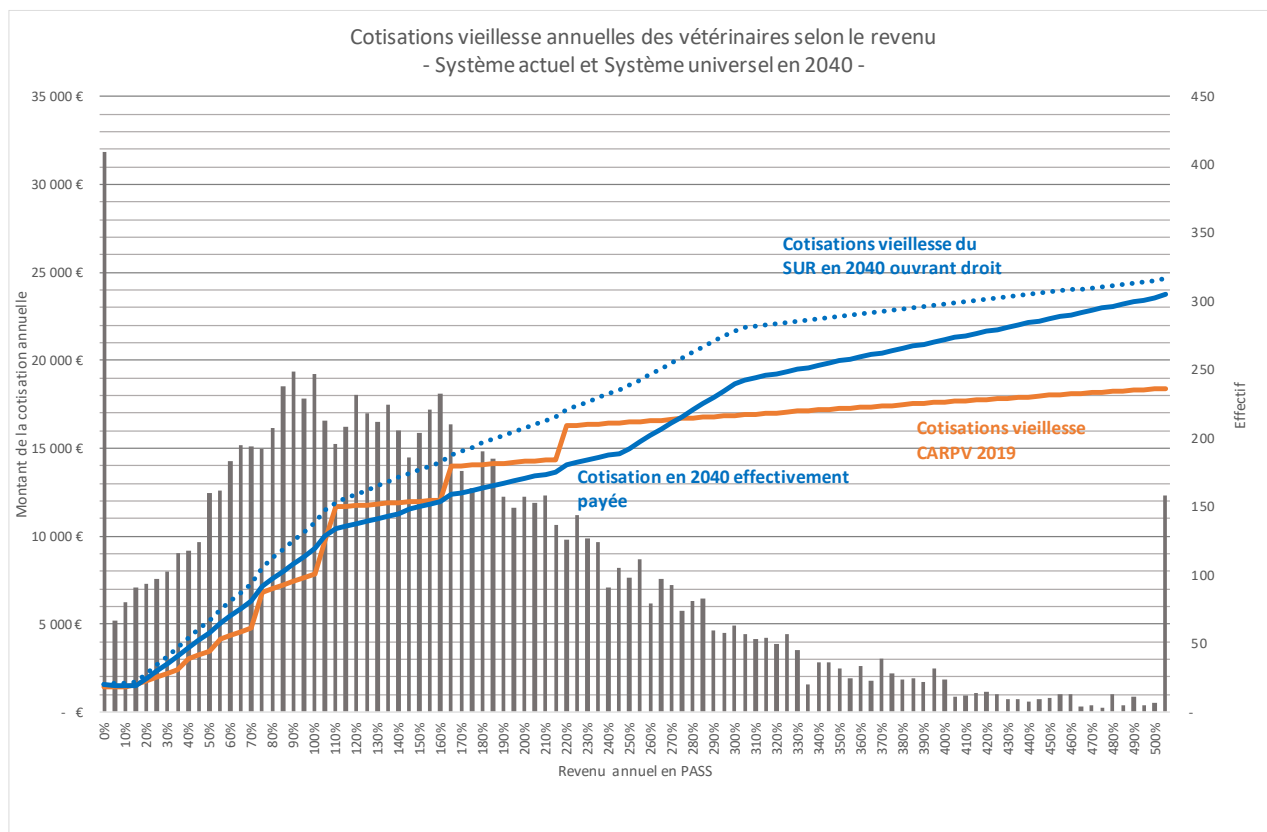
Le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour 51 % des vétérinaires dont le revenu est compris entre 110 % et 270 % du PASS. La hausse des cotisations concerne les affiliés qui gagnent moins de 105 % du PASS et les personnes dont les revenus sont supérieurs ou égaux à 275 % du PASS.

Par exemple, une personne qui gagne 175 % du PASS devra payer 14 045 euros de cotisations d'assurance vieillesse au système actuel alors que dans le système universel elle devra acquitter une cotisation d'assurance vieillesse 12 614 euros.

*Cotisations annuelles des vétérinaires affiliés à la CARPV selon le revenu annuel en PASS
- Système actuel et système universel en 2040 -*

Revenu annuel en PASS	Système actuel			Système universel			Ecart Système universel - Système actuel		
	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	1 962 €	1 894 €	3 855 €	2 680 €	1 559 €	4 240 €	719 €	-334 €	384 €
0,50 PASS	3 454 €	3 567 €	7 021 €	5 228 €	2 860 €	8 089 €	1 774 €	-707 €	1 068 €
0,75 PASS	6 823 €	5 675 €	12 498 €	8 219 €	4 622 €	12 842 €	1 396 €	-1 052 €	344 €
1 PASS	7 847 €	7 807 €	15 654 €	10 766 €	6 322 €	17 088 €	2 919 €	-1 485 €	1 434 €
1,5 PASS	11 979 €	13 888 €	25 867 €	13 791 €	11 787 €	25 578 €	1 812 €	-2 100 €	-288 €
2 PASS	14 235 €	18 206 €	32 440 €	16 156 €	15 317 €	31 473 €	1 921 €	-2 889 €	-967 €
2,5 PASS	16 490 €	22 524 €	39 014 €	18 580 €	18 935 €	37 516 €	2 090 €	-3 588 €	-1 498 €
3 PASS	16 869 €	26 660 €	43 529 €	21 699 €	23 591 €	45 290 €	4 830 €	-3 069 €	1 761 €

Source : calculs DSS.



Source : données CARPV, calculs DSS.

Lecture : Les 247 vétérinaires déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 7 847 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 760 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 485 €, si bien que l'effort serait réduit à 9 275 € (courbe bleue), soit un surcroît de prélèvements sociaux de 1 434 €.

Les écarts de retraite entre le système actuel et le système universel pour les vétérinaires sont dus à plusieurs raisons :

- La hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors assurance vieillesse ;
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation ;
- La baisse du rendement du régime complémentaire de la CARPV à 6,58 % à partir de 2027. Ce rendement se rapproche de celui du système universel.

Pour les vétérinaires, les cas-types ont été réalisés sur une carrière de 38 ans à partir de 2025.

- **Cas d'un vétérinaire à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 38 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPV	Système actuel	33 096 €	2 758 €	
	Effet baisse des cotisations	-446 €	-37 €	-1%
	Effet réforme de l'assiette	4 954 €	413 €	15%
	Effet baisse du rendement	-6 913 €	-576 €	-21%
	Effet indexation sur le SMPT	7 353 €	613 €	22%
	Système universel sans transition	38 044 €	3 170 €	15%
	Effet transition	911,68 €	76 €	3%
	Système universel avec transition	38 955 €	3 246 €	18%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 38 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 33 096 € avec le système actuel, de 38 955 € avec le système universel avec transition et de 38 044 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un vétérinaire à 1,5 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 38 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPV	Système actuel	33 153 €	2 763 €	
	Effet hausse des cotisations	3 105 €	259 €	9%
	Effet réforme de l'assiette	7 387 €	616 €	22%
	Effet baisse du rendement	-7 545 €	-629 €	-23%
	Effet indexation sur le SMPT	8 649 €	721 €	26%
	Système universel sans transition	44 749 €	3 729 €	35%
	Effet transition	59,90 €	5 €	0%
	Système universel avec transition	44 809 €	3 734 €	35%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 38 ans d'une carrière commencée à 1,5 PASS en 2025, la retraite serait de 33 153 € avec le système actuel, de 44 809 € avec le système universel avec transition et de 44 749 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un vétérinaire à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 38 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPV	Système actuel	38 528 €	3 211 €	
	Effet hausse des cotisations	1 929 €	161 €	5%
	Effet réforme de l'assiette	9 920 €	827 €	26%
	Effet baisse du rendement	-8 770 €	-731 €	-23%
	Effet indexation sur le SMPT	9 969 €	831 €	26%
	Système universel sans transition	51 575 €	4 298 €	34%
	Effet transition	542,80 €	45 €	1%
	Système universel avec transition	52 118 €	4 343 €	35%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 38 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 38 528 € avec le système actuel, de 52 118 € avec le système universel avec transition et de 51 575 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des personnes affiliées à la CIPAV

La caisse interprofessionnelle de la retraite des professions libérales (CIPAV) gère le régime de base (par délégation de gestion de la CNAVPL) et le régime complémentaire de plusieurs professions libérales (architectes, moniteur de ski, ostéopathe par exemple). Les affiliés de la CIPAV disposent de forfaits de cotisation selon le montant de leurs revenus professionnels.

S'agissant du régime complémentaire (RC), aucune norme légale ou réglementaire ne précise les règles de revalorisation des valeurs d'achat et de service : le conseil d'administration de la CIPAV les définit annuellement. Les valeurs sont connues pour les années 2019 et 2020 (valeur d'achat du point 37,57€ et valeur de service 2,63€). Dans les cas-types ci-dessous, il est néanmoins considéré que les valeurs d'achat et de service du RC évoluent chaque année selon l'inflation.

La valeur d'achat du RC est revalorisée de sorte que le régime passe d'un rendement de 7 % en 2019 et 2020 à 5,85 % en 2026, conformément aux simulations du rapport actuariel de la CIPAV permettant converger vers un régime pérenne et équilibré. La diminution du rendement décidée par le conseil d'administration de la CIPAV a pour vocation d'anticiper les exercices futurs, les variations importantes entre prestations et cotisations. Cette diminution du rendement couplée à un ratio prestataires/cotisants largement favorable permet à la CIPAV de maintenir un résultat technique en excédent.

S'agissant du régime complémentaire, le montant de la cotisation forfaitaire est connu pour les années 2019 et 2020. A partir de 2021, il augmente comme la valeur d'achat du régime conformément aux projections actuarielles prévoyant une baisse de rendement prévue pour 2026 (5,85 %).

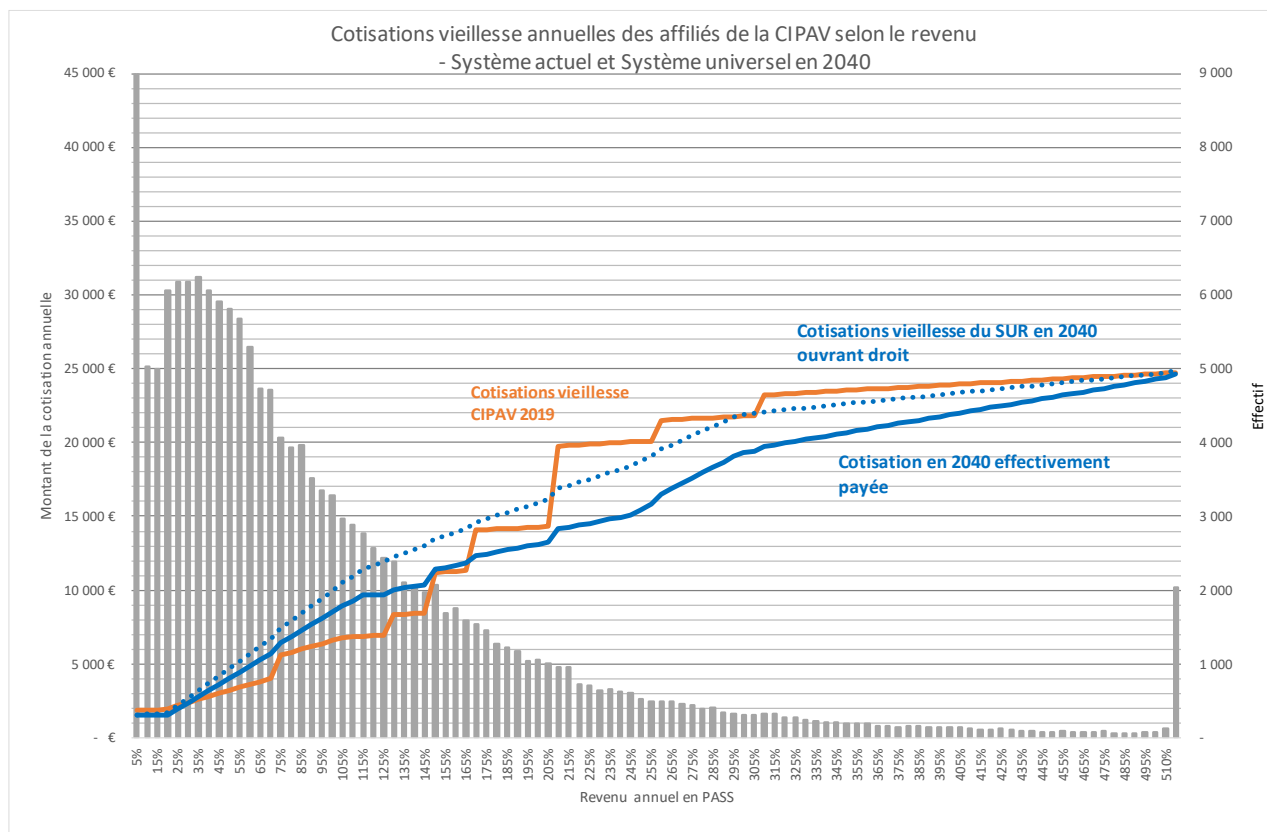
La hausse des cotisations concerne 82 % des affiliés de la CIPAV, à savoir ceux dont le revenu est compris entre 15 % et 155 % du PASS mais le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour 19 % des affiliés, ceux dont le revenu est inférieur à 15 % du PASS.

Le passage au système universel permet de lisser les montants des cotisations d'assurance vieillesse. En effet, le régime complémentaire de la CIPAV repose sur des montants forfaitaires selon des tranches de revenus ce qui crée des effets de seuils importants.

*Cotisations annuelles des affiliés à la CIPAV selon le revenu annuel en PASS
- Système actuel et système universel en 2040 -*

Revenu annuel en PASS	Système actuel			Système universel			Ecart Système universel - Système actuel		
	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	2 376 €	1 590 €	3 966 €	2 701 €	1 255 €	3 957 €	325 €	-334 €	-9 €
0,50 PASS	3 399 €	3 217 €	6 617 €	5 151 €	2 504 €	7 655 €	1 751 €	-713 €	1 038 €
0,75 PASS	5 775 €	5 228 €	11 003 €	7 933 €	4 128 €	12 061 €	2 158 €	-1 100 €	1 058 €
1 PASS	6 798 €	7 361 €	14 159 €	10 479 €	5 808 €	16 287 €	3 681 €	-1 554 €	2 128 €
1,5 PASS	11 235 €	13 471 €	24 706 €	13 689 €	11 321 €	25 009 €	2 454 €	-2 150 €	304 €
2 PASS	14 319 €	17 869 €	32 188 €	16 134 €	14 970 €	31 103 €	1 815 €	-2 900 €	-1 085 €
2,5 PASS	20 108 €	22 530 €	42 638 €	19 036 €	19 302 €	38 339 €	-1 071 €	-3 228 €	-4 299 €
3 PASS	21 840 €	26 797 €	48 637 €	21 976 €	24 237 €	46 213 €	137 €	-2 561 €	-2 424 €

Source : calculs DSS.



Source : données CIPAV, calculs DSS.

Lecture : Les 2 973 affiliés à la CIPAV déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 6 798 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 479 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 554 €, si bien que l'effort serait réduit à 8 926 € (courbe bleue), soit un surcroît de prélèvements sociaux de 2 128 €.

La comparaison des cotisations présentée dans le tableau et le graphique ci-dessus ne permet pas toutefois de tenir compte de la dynamique probable d'évolution des cotisations du régime complémentaire de la CIPAV. En effet, la valeur d'achat du régime complémentaire est revalorisée de sorte que le régime passe d'un rendement de 7 % en 2019 et 2020 à 5,85 % en 2026, conformément aux simulations du rapport actuariel de la CIPAV permettant converger vers un régime pérenne et équilibré. La diminution du rendement décidé par le conseil d'administration de la CIPAV a pour vocation d'anticiper les exercices futurs, les variations importantes entre prestations et cotisations.

Trois simulations ont donc été effectuées, pour des affiliés de la CIPAV disposant de revenus égaux 0,5 PASS, 1 PASS et 2 PASS (89 % des affiliés de la CIPAV gagnent moins de 2 PASS), pour comparer les niveaux de pensions offerts au terme d'une carrière complète de 43 ans avec le système universel et en l'absence de système universel mais en tenant compte de la réforme du régime complémentaire suggérée par le rapport actuariel de la CIPAV. Les écarts de pension sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors assurance vieillesse notamment jusqu'à 1 PASS.
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation.
- La baisse du rendement du régime complémentaire de la CIPAV à 5,85 % à partir de 2025. Ce niveau est proche du rendement du régime universel.

Pour les affiliés de la CIPAV, une carrière de 43 ans a été simulée à partir de 2025.

- **Cas d'un affilié de la CIPAV à 0,5 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CIPAV	Système actuel	13 365 €	1 114 €	
	Effet hausse des cotisations	2 007 €	167 €	15%
	Effet réforme de l'assiette	2 477 €	206 €	19%
	Effet baisse du rendement	-1 734 €	-145 €	-13%
	Effet indexation sur le SMPT	4 427 €	369 €	33%
	Effet minimum de pension	2 246 €	187 €	17%
	Système universel sans transition	22 788 €	1 899 €	71%
	Effet transition	0,00 €	0 €	0%
	Système universel avec transition	22 788 €	1 899 €	71%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 0,5 PASS en 2025, la retraite serait de 13 365 € avec le système actuel et de 22 788 € avec le système universel grâce au minimum de pension.

- **Cas d'un affilié de la CIPAV à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CIPAV	Système actuel	29 614 €	2 468 €	
	Effet hausse des cotisations	1 968 €	164 €	7%
	Effet réforme de l'assiette	5 220 €	435 €	18%
	Effet baisse du rendement	-4 017 €	-335 €	-14%
	Effet indexation sur le SMPT	9 006 €	750 €	30%
	Système universel sans transition	41 791 €	3 483 €	41%
	Effet transition	-1 349,91 €	-112 €	-5%
	Système universel avec transition	40 441 €	3 370 €	37%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 29 614 € avec le système actuel, de 40 441 € avec le système universel avec transition et de 41 791 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CIPAV	Système actuel	62 460 €	5 205 €	
	Effet baisse des cotisations	-15 893 €	-1 324 €	-25%
	Effet réforme de l'assiette	9 461 €	788 €	15%
	Effet baisse du rendement	-7 486 €	-624 €	-12%
	Effet indexation sur le SMPT	13 334 €	1 111 €	21%
	Système universel sans transition	61 876 €	5 156 €	-1%
	Effet transition	4 407,11 €	367 €	7%
	Système universel avec transition	66 283 €	5 524 €	6%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 62 460 € avec le système actuel, de 66 283 € avec le système universel avec transition et de 61 876 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des experts-comptables

Les experts-comptables bénéficient d'un régime de base et d'un régime complémentaire gérés par la caisse d'assurance vieillesse des experts comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC) avec des taux de cotisation relativement faibles dans le système actuel.

S'agissant du régime complémentaire, le montant de la cotisation forfaitaire augmente comme la valeur d'achat du régime jusqu'en 2035, conformément à la décision du conseil d'administration prévoyant un rendement de 8 % en 2035.

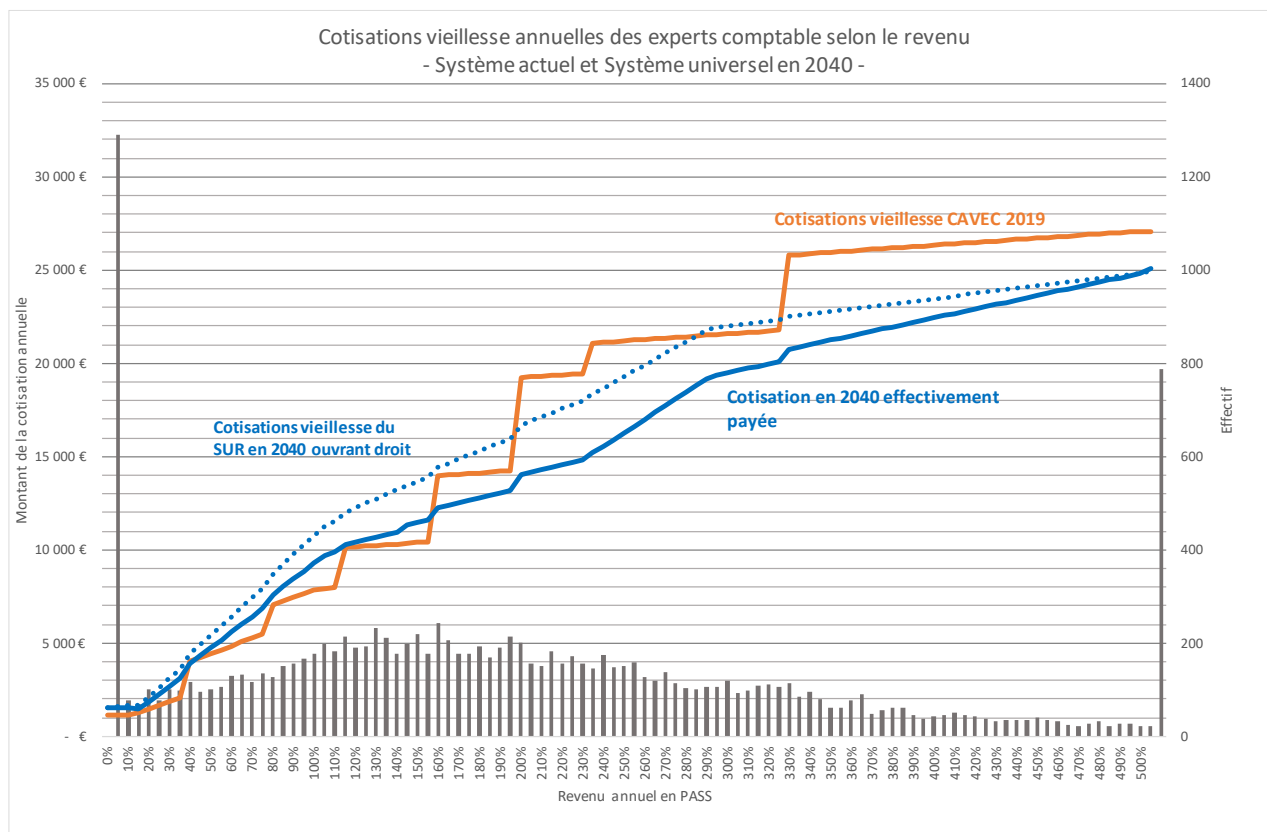
Le système universel conduirait en apparence à devoir fortement augmenter les cotisations dues par les experts-comptables. Cette hausse doit néanmoins être relativisée grâce à différents effets : l'assiette de cotisations des travailleurs indépendants sera réformée, si bien qu'une partie significative de la hausse sera compensée par une diminution de la CSG. Par ailleurs, les cotisations de la CAVEC seraient amenées à augmenter, même en l'absence de réforme, ce qui réduit l'écart entre la situation cible et la situation système actuelle. Enfin, la convergence vers le taux cible de cotisations serait très progressive et pourrait être étalée sur 15 ans.

Le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour 55 % des experts comptables soit ceux dont le revenu est inférieur à 155 % du PASS et permet de lisser les montant des cotisations vieillesse en supprimant les effets de seuil liés aux cotisations forfaitaires appliquées sur des tranches de revenu.

*Cotisations annuelles des experts-comptables selon un montant du PASS
- Système actuel et Système universel en 2040 -*

Revenu annuel en PASS	Système actuel			Système universel			Ecart Système universel - Système actuel		
	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	1 662 €	1 753 €	3 415 €	2 596 €	1 418 €	4 013 €	934 €	-335 €	598 €
0,50 PASS	4 442 €	3 669 €	8 112 €	5 437 €	2 981 €	8 419 €	995 €	-688 €	307 €
0,75 PASS	5 466 €	5 549 €	11 015 €	7 935 €	4 450 €	12 385 €	2 470 €	-1 100 €	1 370 €
1 PASS	7 873 €	7 816 €	15 689 €	10 773 €	6 333 €	17 105 €	2 900 €	-1 484 €	1 416 €
1,5 PASS	10 382 €	13 976 €	24 358 €	13 658 €	11 811 €	25 469 €	3 276 €	-2 165 €	1 111 €
2 PASS	19 226 €	19 170 €	38 396 €	16 681 €	16 538 €	33 219 €	-2 545 €	-2 632 €	-5 177 €
2,5 PASS	21 202 €	23 461 €	44 663 €	19 291 €	20 435 €	39 726 €	-1 910 €	-3 026 €	-4 937 €
3 PASS	21 581 €	27 597 €	49 178 €	21 991 €	25 090 €	47 082 €	411 €	-2 507 €	-2 096 €

Source : calculs DSS.



Source : données CAVEC, calculs DSS.

Lecture : Les 199 experts comptables déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 7 873 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 773 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 484 €, si bien que l'effort serait réduit à 9 289 € (courbe bleue), soit un surcroît de prélèvements sociaux de 1 416 €.

S'agissant du régime complémentaire (RC), aucune règle légale ou réglementaire ne précise les règles de revalorisation des valeurs d'achat et de service. Dans les cas-types ci-dessous, il est néanmoins considéré que les valeurs de service du RC évoluent chaque année selon l'inflation, comme pour le régime de base. En effet, sur longue période, on observe que la revalorisation des valeurs de service suit globalement celle de l'inflation.

La valeur d'achat du RC est revalorisée de sorte que le régime passe d'un rendement de 9,8 % en 2019 à 8 % en 2035, conformément au rapport du conseil d'administration de la CAVEC permettant d'obtenir un régime pérenne et équilibré.

Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime système actuel pour les experts-comptables sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors assurance vieillesse notamment pour les personnes dont les revenus sont supérieurs ou égaux à 160 % du PASS ;
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation ;
- La baisse du rendement du régime complémentaire de la CAVEC à 8 % à partir de 2035.

Pour les experts-comptables, une carrière de 43 ans a été simulée à partir de 2025.

- **Cas d'un expert-comptable à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVEC	Système actuel	27 932 €	2 328 €	
	Effet hausse des cotisations	8 780 €	732 €	31%
	Effet réforme de l'assiette	6 590 €	549 €	24%
	Effet baisse du rendement	-9 600 €	-800 €	-34%
	Effet indexation sur le SMPT	9 238 €	770 €	33%
	Système universel sans transition	42 941 €	3 578 €	54%
	Effet transition	-1 233,68 €	-103 €	-4%
	Système universel avec transition	41 707 €	3 476 €	49%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 27 932 € avec le système actuel, de 41 707 € avec le système universel avec transition et de 42 941 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un expert-comptable à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVEC	Système actuel	68 541 €	5 712 €	
	Effet baisse des cotisations	-9 193 €	-766 €	-13%
	Effet réforme de l'assiette	13 458 €	1 121 €	20%
	Effet baisse du rendement	-22 776 €	-1 898 €	-33%
	Effet indexation sur le SMPT	13 714 €	1 143 €	20%
	Système universel sans transition	63 744 €	5 312 €	-7%
	Effet transition	3 241,79 €	270 €	5%
	Système universel avec transition	66 986 €	5 582 €	-2%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 68 541 € avec le système actuel, de 66 986 € avec le système universel avec transition et de 63 744 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un expert-comptable à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVEC	Système actuel	74 771 €	6 231 €	
	Effet hausse des cotisations	5 433 €	453 €	7%
	Effet réforme de l'assiette	12 853 €	1 071 €	17%
	Effet baisse du rendement	-28 896 €	-2 408 €	-39%
	Effet indexation sur le SMPT	17 588 €	1 466 €	24%
	Système universel sans transition	81 748 €	6 812 €	9%
	Effet transition	846,25 €	71 €	1%
	Système universel avec transition	82 594 €	6 883 €	10%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 74 771 € avec le système actuel, de 82 594 € avec le système universel avec transition et de 81 748 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des notaires

Les notaires bénéficient d'un régime de base et d'un régime complémentaire gérés par la caisse de prévoyance et de retraite des notaires (CPRN) avec des taux de cotisation relativement élevés dans le système actuel. Le système universel conduirait en apparence à devoir baisser les cotisations dues par les notaires. Le régime complémentaire (RC) se compose de deux sections obligatoires pour les notaires (section B et section C).

S'agissant de la section B du RC, le montant de la cotisation forfaitaire augmente comme la valeur d'achat du régime jusqu'en 2068.

S'agissant de la section C du RC, le montant de la cotisation est de 4 % de la moyenne des produits de base réalisés au cours des trois années précédant l'année antérieure à celle du recouvrement limité à trois fois la moyenne générale des produits de base sur cette même période. Cette cotisation évolue donc comme le BNC.

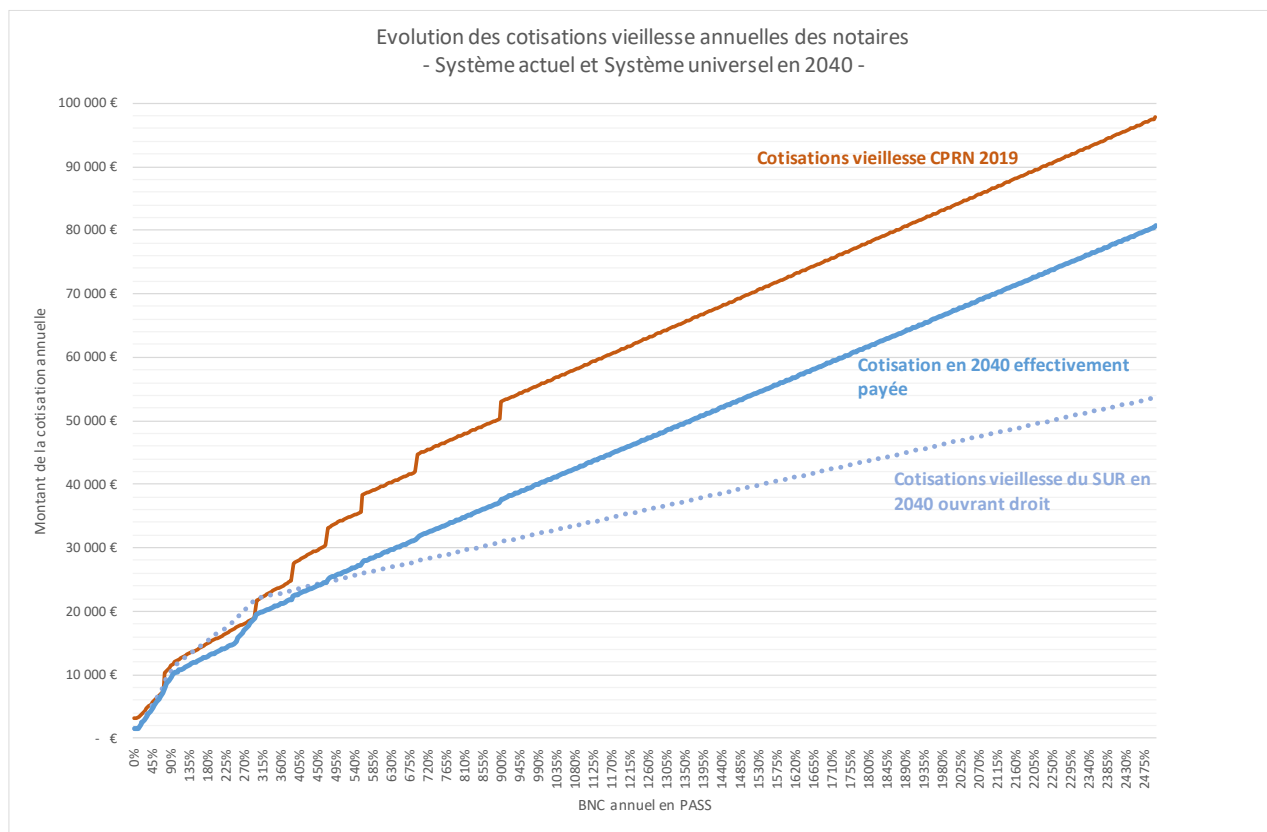
Le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour l'ensemble des notaires et de lisser le montant des cotisations. En effet, la section B du régime complémentaire de la CPRN se compose d'une cotisation forfaitaire déterminée selon des tranches de revenus ce qui crée des effets de seuils.

Par exemple, une personne avec un revenu égal à 6 PASS devra verser dans le système actuel 39 474 € de cotisations d'assurance vieillesse alors que dans le système universel elle devra s'acquitter d'une cotisation d'assurance vieillesse de 28 850 €.

*Cotisations annuelles des notaires selon un montant du PASS
Système actuel et système universel en 2040 -*

Revenu annuel en PASS	Système actuel			Système universel			Ecart Système universel - Système actuel		
	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	4 329 €	2 664 €	6 993 €	3 282 €	2 343 €	5 624 €	-1 047 €	-321 €	-1 369 €
0,50 PASS	6 048 €	4 359 €	10 407 €	5 877 €	3 714 €	9 591 €	-170 €	-645 €	-816 €
0,75 PASS	10 377 €	6 560 €	16 937 €	9 070 €	5 663 €	14 733 €	-1 307 €	-898 €	-2 204 €
1 PASS	12 095 €	8 760 €	20 855 €	11 564 €	7 531 €	19 095 €	-531 €	-1 230 €	-1 761 €
1,5 PASS	13 865 €	14 611 €	28 476 €	14 021 €	12 623 €	26 645 €	156 €	-1 988 €	-1 831 €
2 PASS	15 634 €	18 882 €	34 516 €	16 339 €	16 083 €	32 422 €	705 €	-2 799 €	-2 094 €
2,5 PASS	17 404 €	23 153 €	40 557 €	18 774 €	19 718 €	38 493 €	1 371 €	-3 435 €	-2 064 €
3 PASS	21 784 €	27 677 €	49 461 €	21 999 €	25 199 €	47 198 €	215 €	-2 479 €	-2 263 €

Source : calculs DSS.



Source : calculs DSS.

Lecture : un notaire déclarant un BNC de 300% du PASS, paye une cotisation d'assurance vieillesse de 21 784 € selon le système actuel (courbe orange). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour lui à 21 999 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 2 479 €, si bien que l'effort serait réduit à 19 520 € (courbe bleue), soit une diminution de prélèvements sociaux de 2 263 €.

D'après les pesées actuarielles du régime complémentaire, des règles de revalorisation des valeurs d'achat et de service ont été mises en places pour les années à venir.

Pour la section B, les valeurs d'achat et de service sont connues jusqu'en 2021. Ensuite, la valeur d'achat devrait évoluer comme l'inflation jusqu'en 2025 puis comme l'inflation + 1 % d'après les pesées actuarielles et les décisions conseil d'administration. La valeur de service évolue comme l'inflation à partir de 2022.

Pour la section C, les valeurs d'achat et de service sont connues jusqu'en 2021. Ensuite, la valeur d'achat devrait évoluer comme l'inflation - 1 % jusqu'en 2025, puis après cette date, comme l'inflation + 1 %. La valeur de service évolue comme l'inflation. Ces hypothèses conduisent à diminuer le rendement du régime complémentaire, celui-ci atteignant 3,95 % en 2044.

Les écarts de retraite entre le système universel et le régime système actuel pour les notaires sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations et contributions hors assurance vieillesse ;
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation ;
- La baisse du rendement du régime complémentaire de la CPRN.

- **Cas d'un notaire à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CPRN	Système actuel	60 017 €	5 001 €	
	Effet baisse des cotisations	-10 158 €	-846 €	-17%
	Effet réforme de l'assiette	13 935 €	1 161 €	23%
	Effet hausse du rendement	366 €	30 €	1%
	Effet indexation sur le SMPT	17 588 €	1 466 €	29%
	Système universel sans transition	81 748 €	6 812 €	36%
	Effet transition	1 323,35 €	110 €	2%
	Système universel avec transition	83 072 €	6 923 €	38%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 60 017 € avec le système actuel, de 83 072 € avec le système universel avec transition et de 81 748 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un notaire à 6 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CPRN	Système actuel	111 828 €	9 319 €	
	Effet baisse des cotisations	-26 584 €	-2 215 €	-24%
	Effet réforme de l'assiette	-9 026 €	-752 €	-8%
	Effet baisse du rendement	-12 056 €	-1 005 €	-11%
	Effet indexation sur le SMPT	17 588 €	1 466 €	16%
	Système universel sans transition	81 748 €	6 812 €	-27%
	Effet transition	8 021,11 €	668 €	7%
	Système universel avec transition	89 769 €	7 481 €	-20%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 6 PASS en 2025, la retraite serait de 111 828 € avec le système actuel, de 89 769 € avec le système universel avec transition et de 81 748 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des officiers ministériels

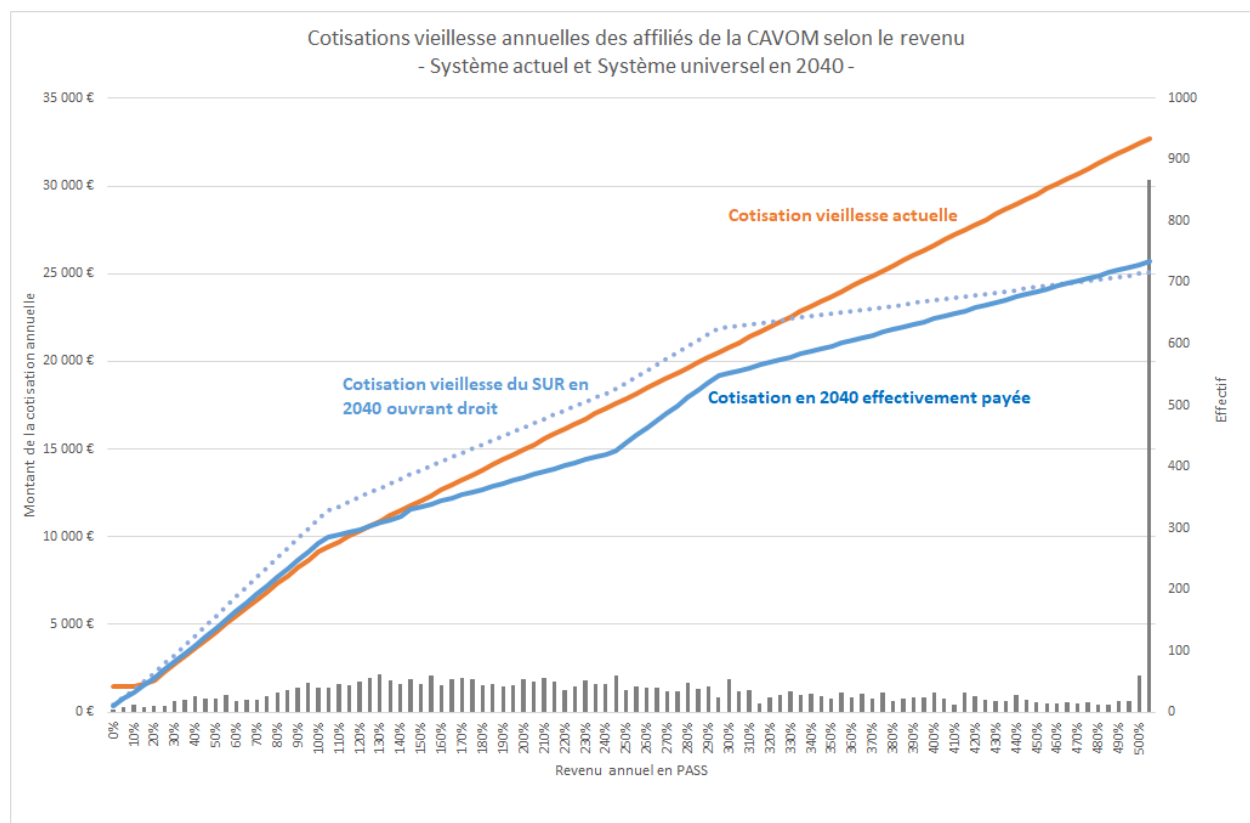
Les officiers ministériels bénéficient d'un régime de base et d'un régime complémentaire, gérés par la caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM). Le cumul des cotisations perçues par ces deux régimes conduit à calculer un taux de cotisation d'assurance vieillesse inférieur à celui du système universel pour les revenus inférieurs à 3,3 PASS. Cependant, la réforme de l'assiette sociale permet de combler cette différence en abaissant les cotisations hors vieillesse et la CSG-CRDS.

*Cotisations annuelles des officiers ministériels affiliés à la CAVOM selon un montant du PASS
- Système actuel et Système universel en 2040 -*

Revenu annuel en PASS	Système actuel			Système universel			Ecart Système universel - Système actuel		
	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	2 290 €	1 981 €	4 270 €	2 760 €	1 647 €	4 407 €	470 €	-333 €	137 €
0,50 PASS	4 579 €	3 731 €	8 310 €	5 476 €	3 046 €	8 522 €	896 €	-685 €	211 €
0,75 PASS	6 869 €	5 734 €	12 603 €	8 240 €	4 685 €	12 925 €	1 371 €	-1 049 €	322 €
1 PASS	9 159 €	7 990 €	17 148 €	11 052 €	6 575 €	17 627 €	1 894 €	-1 415 €	479 €
1,5 PASS	12 070 €	13 951 €	26 022 €	13 807 €	11 858 €	25 665 €	1 737 €	-2 094 €	-357 €
2 PASS	14 982 €	18 333 €	33 315 €	16 237 €	15 482 €	31 719 €	1 255 €	-2 851 €	-1 596 €
2,5 PASS	17 894 €	22 715 €	40 608 €	18 787 €	19 285 €	38 072 €	893 €	-3 430 €	-2 536 €
3 PASS	20 805 €	27 096 €	47 902 €	21 964 €	24 463 €	46 427 €	1 159 €	-2 634 €	-1 474 €

Source : calculs DSS.

Cotisations annuelles des officiers ministériels selon un montant du PASS



- Système actuel et Système universel en 2040 -

Source : données CAVOM, calculs DSS.

Lecture : Les 39 officiers ministériels déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 9 159 € selon le système actuel (courbe orange). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 11 052 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 415 €, si bien que l'effort serait réduit à 9 637 € (courbe bleue).

Trois simulations ont été effectuées, pour des officiers ministériels disposant de revenus égaux à 1 PASS, 2 PASS et 3 PASS, de façon à comparer le niveau des cotisations dues en 2040, au terme de la convergence du taux de cotisation, et le niveau des prestations obtenues au terme d'une carrière d'officier ministériel de 43 ans. Pour le calcul des prestations offertes par les différents régimes de la CAVOM, les valeurs d'achat et de service des points complémentaires ont été indexées sur l'inflation (+1,75%). Concernant la cotisation forfaitaire du régime invalidité-décès (RID), il est considéré dans les cas-types que le professionnel cotise dans la classe B pour un montant annuel de 880 €. La cotisation du RID évolue comme le BNC chaque année.

Pour chacun des cas décrits ci-dessus, les retraites obtenues au terme de quatre carrières de 43 ans ont été simulées. Aucune décote ou surcote n'a été appliquée dans le système cible. Les retraites offertes par le système universel seraient supérieures à celles offertes par le régime contrefactuel des officiers ministériels, avec ou sans convergence des cotisations entre 2025 et 2040.

Ces résultats sont dus essentiellement, à l'indexation de la valeur de service du système universel sur le revenu moyen par tête (3,05 %) progressive jusqu'en 2042, plus favorable que le scénario d'indexation des valeurs de service des régimes complémentaires de la CAVOM sur l'inflation, et à la réforme de l'assiette.

- **Cas d'un affilié de la CAVOM à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVOM	Système actuel	33 255 €	2 771 €	
	Effet hausse des cotisations	1 152 €	96 €	3%
	Effet réforme de l'assiette	5 835 €	486 €	18%
	Effet baisse du rendement	-5 376 €	-448 €	-16%
	Effet indexation sur le SMPT	9 578 €	798 €	29%
	Système universel sans convergence	44 444 €	3 704 €	34%
	Effet convergence	-353 €	-29 €	-1%
	Système universel avec convergence	44 091 €	3 674 €	33%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 33 255 € avec le système actuel, de 44 091 € avec le système universel avec transition et de 44 444 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié de la CAVOM à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVOM	Système actuel	53 137 €	4 428 €	
	Effet baisse des cotisations	-7 296 €	-608 €	-14%
	Effet réforme de l'assiette	11 521 €	960 €	22%
	Effet baisse du rendement	-8 420 €	-702 €	-16%
	Effet indexation sur le SMPT	13 444 €	1 120 €	25%
	Système universel sans convergence	62 385 €	5 199 €	17%
	Effet convergence	1 357 €	113 €	3%
	Système universel avec convergence	63 742 €	5 312 €	20%

Source : calculs DSS

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 53 137 € avec le système actuel, de 63 472 € avec le système universel avec transition et de 62 385 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié de la CAVOM à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVOM	Système actuel	73 001 €	6 083 €	
	Effet baisse des cotisations	-7 107 €	-592 €	-10%
	Effet réforme de l'assiette	10 703 €	892 €	15%
	Effet baisse du rendement	-12 406 €	-1 034 €	-17%
	Effet indexation sur le SMPT	17 633 €	1 469 €	24%
	Système universel sans convergence	81 824 €	6 819 €	12%
	Effet convergence	1 347 €	112 €	2%
	Système universel avec convergence	83 171 €	6 931 €	14%

Source : calculs DSS

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 73 001 € avec le système actuel, de 83 171 € avec le système universel avec convergence et de 81 824 € avec le système universel sans convergence.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entreront en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

Le présent article prévoit que l'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation. Ce délai est nécessaire afin d'organiser une concertation approfondie avec chacun des secteurs.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

Des décrets préciseront les modalités d'application du présent article.

Code de la sécurité sociale	
Article L. 162-14-1	Article L. 162-14-1 modifié
I.- La ou les conventions prévues aux articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-12-9, L. 162-14 et L. 322-5-2 sont conclues pour une durée égale au plus à cinq ans. Elles définissent : 1° Les tarifs des honoraires, rémunérations et frais accessoires dus aux professionnels par les assurés sociaux en dehors des cas de dépassement autorisés par la convention pour les médecins et les chirurgiens-dentistes. La ou les conventions déterminent pour les actes techniques la trajectoire de convergence vers le prix de l'acte établi à partir de la hiérarchisation déterminée par le Haut Conseil des nomenclatures prévue au IV de l'article L. 162-1-7. Le cas échéant, la ou les conventions définissent en particulier le tarif et les modalités de réalisation des actes de télé médecine, définie à l'article L. 6316-1 du code de la santé publique. Les actes de téléconsultation remboursés par l'assurance maladie sont effectués par vidéotransmission. La ou les conventions définissent également, le cas échéant, les tarifs ou les modes de rémunération ainsi que les modalités de réalisation des activités de téléssoin définies en application de l'article L. 6316-2 du même code. Les activités de téléssoin prises en charge par l'assurance maladie mettent en relation un auxiliaire médical et un patient et sont effectuées par vidéotransmission. Leur prise en charge est subordonnée à la réalisation préalable, en présence du patient, d'un premier soin par un auxiliaire médical de la même profession que celle du professionnel assurant le téléssoin ; l'activité du professionnel de santé présent, le cas échéant, auprès du patient n'est pas prise en charge dans le cadre du téléssoin ;	I.- La ou les conventions prévues aux articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-12-9, L. 162-14 et L. 322-5-2 sont conclues pour une durée égale au plus à cinq ans. Elles définissent : 1° Les tarifs des honoraires, rémunérations et frais accessoires dus aux professionnels par les assurés sociaux en dehors des cas de dépassement autorisés par la convention pour les médecins et les chirurgiens-dentistes. La ou les conventions déterminent pour les actes techniques la trajectoire de convergence vers le prix de l'acte établi à partir de la hiérarchisation déterminée par le Haut Conseil des nomenclatures prévue au IV de l'article L. 162-1-7. Le cas échéant, la ou les conventions définissent en particulier le tarif et les modalités de réalisation des actes de télé médecine, définie à l'article L. 6316-1 du code de la santé publique. Les actes de téléconsultation remboursés par l'assurance maladie sont effectués par vidéotransmission. La ou les conventions définissent également, le cas échéant, les tarifs ou les modes de rémunération ainsi que les modalités de réalisation des activités de téléssoin définies en application de l'article L. 6316-2 du même code. Les activités de téléssoin prises en charge par l'assurance maladie mettent en relation un auxiliaire médical et un patient et sont effectuées par vidéotransmission. Leur prise en charge est subordonnée à la réalisation préalable, en présence du patient, d'un premier soin par un auxiliaire médical de la même profession que celle du professionnel assurant le téléssoin ; l'activité du professionnel de santé présent, le cas échéant, auprès du patient n'est pas prise en charge dans le cadre du téléssoin ;

2° Des engagements des signataires, collectifs et individuels, le cas échéant pluriannuels, portant sur l'évolution de l'activité des professions concernées ; la ou les conventions prévoient les modalités permettant de s'assurer de la cohérence de leur mise en oeuvre avec les dispositions définies au deuxième alinéa du II de l'article L. 227-1 ; la ou les conventions définissent à cet effet les mesures de toute nature propres à assurer le respect de ces engagements et, en particulier, les modalités du suivi annuel et, le cas échéant, pluriannuel, de l'évolution des dépenses de la profession concernée ; elles précisent également les actions d'information, de promotion des références professionnelles opposables et des recommandations de bonne pratique ainsi que les dispositions applicables en cas de non-respect des engagements ; 3° Le cas échéant, les modalités de constitution, d'organisation et de fonctionnement de fonds de modernisation de la profession considérée ; 4° Le cas échéant, des dispositifs d'aides visant à faciliter l'installation des professionnels de santé libéraux ou des centres de santé mentionnés à l'article L. 6323-1 du code de la santé publique ou le remplacement de professionnels de santé libéraux, dans les zones définies à l'article L. 1434-4 du code de la santé publique ainsi que les conditions dans lesquelles les praticiens libéraux exerçant dans ces zones ou les centres de santé qui y sont implantés bénéficient, en contrepartie, d'une rémunération forfaitaire annuelle qui peut être modulée en fonction de leur niveau d'activité et de leurs modalités d'exercice ou d'organisation, notamment pour favoriser l'exercice regroupé. La convention fixe également les modalités de calcul et de répartition, entre régimes, de cette rémunération. Les obligations auxquelles sont soumis les professionnels ou les centres de	2° Des engagements des signataires, collectifs et individuels, le cas échéant pluriannuels, portant sur l'évolution de l'activité des professions concernées ; la ou les conventions prévoient les modalités permettant de s'assurer de la cohérence de leur mise en oeuvre avec les dispositions définies au deuxième alinéa du II de l'article L. 227-1 ; la ou les conventions définissent à cet effet les mesures de toute nature propres à assurer le respect de ces engagements et, en particulier, les modalités du suivi annuel et, le cas échéant, pluriannuel, de l'évolution des dépenses de la profession concernée ; elles précisent également les actions d'information, de promotion des références professionnelles opposables et des recommandations de bonne pratique ainsi que les dispositions applicables en cas de non-respect des engagements ; 3° Le cas échéant, les modalités de constitution, d'organisation et de fonctionnement de fonds de modernisation de la profession considérée ; 4° Le cas échéant, des dispositifs d'aides visant à faciliter l'installation des professionnels de santé libéraux ou des centres de santé mentionnés à l'article L. 6323-1 du code de la santé publique ou le remplacement de professionnels de santé libéraux, dans les zones définies à l'article L. 1434-4 du code de la santé publique ainsi que les conditions dans lesquelles les praticiens libéraux exerçant dans ces zones ou les centres de santé qui y sont implantés bénéficient, en contrepartie, d'une rémunération forfaitaire annuelle qui peut être modulée en fonction de leur niveau d'activité et de leurs modalités d'exercice ou d'organisation, notamment pour favoriser l'exercice regroupé. La convention fixe également les modalités de calcul et de répartition, entre régimes, de cette rémunération. Les obligations auxquelles sont soumis les professionnels ou les centres de santé

santé qui bénéficient de ces aides peuvent être adaptées par les agences régionales de santé après consultation des organisations représentatives des professionnels de santé pour tenir compte de la situation régionale ; 5° Les conditions dans lesquelles les caisses d'assurance maladie participent au financement des cotisations dues par les professionnels de santé au titre de leurs honoraires ou de leurs revenus tirés des activités non salariées réalisées dans le cadre des activités de permanence des soins, mentionnées à l'article L. 1435-5 du code de la santé publique, et dans des structures dont le financement inclut leur rémunération, en application des articles L. 613-1, L. 621-2, L. 642-1, L. 645-2 et L. 646-3 ; la ou les conventions fixent les catégories de revenus pour lesquelles ces cotisations peuvent être prises en charge, le niveau de cette participation et les modalités de sa modulation, notamment en fonction du lieu d'installation ou d'exercice ; elles fixent également les modalités de calcul et de répartition entre régimes de cette participation ; la participation ne peut être allouée que si le professionnel de santé est à jour du versement des cotisations et contributions sociales dues aux organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4, ou a souscrit et respecte un plan d'apurement accordé par eux dans des conditions fixées par décret ; elle peut être en outre partiellement ou totalement suspendue, dans les conditions prévues par les conventions, pour les professionnels de santé ne respectant pas tout ou partie des obligations qu'elles déterminent ; 6° Les modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions mentionnées à l'article L. 162-1-7. 7° Les conditions de modulation de la rémunération des professionnels de santé en	qui bénéficient de ces aides peuvent être adaptées par les agences régionales de santé après consultation des organisations représentatives des professionnels de santé pour tenir compte de la situation régionale ; 5° Les conditions dans lesquelles les caisses d'assurance maladie participent au financement des cotisations dues par les professionnels de santé au titre de leurs honoraires ou de leurs revenus tirés des activités non salariées réalisées dans le cadre des activités de permanence des soins, mentionnées à l'article L. 1435-5 du code de la santé publique, et dans des structures dont le financement inclut leur rémunération, en application des articles L. 611-3, L. 613-1, L. 621-2, L. 642-1, L. 645-2 et L. 646-3 ; la ou les conventions fixent les catégories de revenus pour lesquelles ces cotisations peuvent être prises en charge, le niveau de cette participation et les modalités de sa modulation, notamment en fonction du lieu d'installation ou d'exercice ; elles fixent également les modalités de calcul et de répartition entre régimes de cette participation ; la participation ne peut être allouée que si le professionnel de santé est à jour du versement des cotisations et contributions sociales dues aux organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4, ou a souscrit et respecte un plan d'apurement accordé par eux dans des conditions fixées par décret ; elle peut être en outre partiellement ou totalement suspendue, dans les conditions prévues par les conventions, pour les professionnels de santé ne respectant pas tout ou partie des obligations qu'elles déterminent ; 6° Les modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions mentionnées à l'article L. 162-1-7.

fonction de leur participation à un cadre d'exercice coordonné. II .-Des accords conventionnels interprofessionnels intéressant plusieurs professions de santé et visant à améliorer l'organisation, la coordination et la continuité des soins ou la prise en charge des patients peuvent être conclus pour une durée au plus égale à cinq ans entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et une ou plusieurs organisations représentatives habilitées à participer aux négociations des conventions nationales de ces professions et, le cas échéant, des centres de santé, après avis des conseils de l'ordre concernés, sur leurs dispositions relatives à la déontologie. Ces accords peuvent déterminer les objectifs et les modalités de mise en œuvre et d'évaluation de dispositifs visant à favoriser une meilleure organisation et coordination des professionnels de santé, notamment par la création de réseaux de santé, la proposition d'orientations pluriannuelles relevant de l'article L. 4021-2 du code de la santé publique et la promotion du développement professionnel continu ainsi que de dispositifs visant à améliorer la qualité des soins. Ces accords définissent les engagements et objectifs, notamment de santé publique, de qualité et d'efficience des soins des communautés professionnelles territoriales de santé, des équipes de soins primaires, des maisons, centres et professionnels de santé, sous la forme d'un ou de plusieurs contrats types. Des contrats conformes à ces contrats types peuvent être conclus conjointement par l'agence régionale de santé et un organisme local d'assurance maladie avec des communautés professionnelles territoriales de santé, des équipes de soins primaires, des	7° Les conditions de modulation de la rémunération des professionnels de santé en fonction de leur participation à un cadre d'exercice coordonné. II .-Des accords conventionnels interprofessionnels intéressant plusieurs professions de santé et visant à améliorer l'organisation, la coordination et la continuité des soins ou la prise en charge des patients peuvent être conclus pour une durée au plus égale à cinq ans entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et une ou plusieurs organisations représentatives habilitées à participer aux négociations des conventions nationales de ces professions et, le cas échéant, des centres de santé, après avis des conseils de l'ordre concernés, sur leurs dispositions relatives à la déontologie. Ces accords peuvent déterminer les objectifs et les modalités de mise en œuvre et d'évaluation de dispositifs visant à favoriser une meilleure organisation et coordination des professionnels de santé, notamment par la création de réseaux de santé, la proposition d'orientations pluriannuelles relevant de l'article L. 4021-2 du code de la santé publique et la promotion du développement professionnel continu ainsi que de dispositifs visant à améliorer la qualité des soins. Ces accords définissent les engagements et objectifs, notamment de santé publique, de qualité et d'efficience des soins des communautés professionnelles territoriales de santé, des équipes de soins primaires, des maisons, centres et professionnels de santé, sous la forme d'un ou de plusieurs contrats types. Des contrats conformes à ces contrats types peuvent être conclus conjointement par l'agence régionale de santé et un organisme local d'assurance maladie avec des

maisons, centres et professionnels de santé intéressés. Ces accords conventionnels interprofessionnels établissent les modalités de calcul d'une rémunération annuelle versée en contrepartie, d'une part, du respect de ces engagements et, d'autre part, du respect des objectifs fixés. Ils précisent les possibilités d'adaptation de ces engagements et objectifs et de modulation des rémunérations prévues, par décision conjointe de l'agence régionale de santé et de l'organisme local d'assurance maladie.	communautés professionnelles territoriales de santé, des équipes de soins primaires, des maisons, centres et professionnels de santé intéressés. Ces accords conventionnels interprofessionnels établissent les modalités de calcul d'une rémunération annuelle versée en contrepartie, d'une part, du respect de ces engagements et, d'autre part, du respect des objectifs fixés. Ils précisent les possibilités d'adaptation de ces engagements et objectifs et de modulation des rémunérations prévues, par décision conjointe de l'agence régionale de santé et de l'organisme local d'assurance maladie.
	Article L. 611-2 nouveau
	La cotisation d'assurance vieillesse due par les travailleurs indépendants mentionnés à l'article L. 611-1, autres que ceux mentionnés à l'article L. 613-7, est assise : 1° Pour partie sur la part des revenus d'activité limitée au plafond mentionné au 1° de l'article L. 241-3 ; 2° Pour partie sur la part des revenus d'activité comprise entre le plafond mentionné au 1° et trois fois ce même plafond ; 3° Pour partie sur la totalité de ces revenus d'activité. Le taux de cotisation appliqué à la part des revenus d'activité mentionnée au 1° du présent article ainsi que celui applicable à la totalité des revenus d'activité mentionnée au 3° du présent article sont respectivement ceux prévus aux 1° et 2° de l'article L. 241-3. Le taux de cotisation applicable à la part des revenus mentionnée au 2° du présent article correspond à la part de taux prévu au titre du 1° de l'article L. 241-3 à la charge du salarié. La part de la cotisation des travailleurs indépendants mentionnés à l'article L. 619-1 calculée dans la limite de trois fois le montant

	du plafond mentionné au 1° de l'article L. 241-3 est prise en compte pour l'acquisition des points mentionnés à l'article L. 191-3, y compris lorsque cette cotisation fait l'objet d'exonérations ou d'exemptions, dès lors que celle-ci donne lieu soit à leur prise en charge intégrale par un tiers dans les conditions prévues par la loi, soit à compensation par le budget de l'Etat dans les conditions prévues à l'article L. 131-7, soit à l'affectation de ressources équivalentes au système universel de retraite.
	Article L. 611-3 nouveau
	Les caisses d'assurance maladie participent au financement de la cotisation mentionnée à l'article L. 611-2 due par les assurés mentionnés à l'article L. 646-1 et les directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales non médecins mentionnés à l'article L. 162-14 dans les conditions prévues au 5° du I de l'article L. 162-14-1.
	Article L. 611-4 nouveau
	La cotisation d'assurance vieillesse des conjoints collaborateurs des travailleurs indépendants relevant du système universel de retraite est calculée dans les conditions prévues à l'article L. 662-1. L'article L. 611-5 n'est pas applicable à la cotisation d'assurance vieillesse des conjoints collaborateurs calculée en application des 2° et 3° de l'article L. 662-1.
Code rural et de la pêche maritime	
	Article L. 732-65 nouveau
	Les cotisations d'assurance vieillesse dues par les chefs d'exploitation ou d'entreprise mentionnés à l'article L. 722-4 comprennent : 1° Une cotisation à la charge de chaque chef d'exploitation ou d'entreprise, assise sur les revenus professionnels ou sur l'assiette forfaitaire définis aux articles L. 731-14 à L. 731-22-1 et calculée selon les modalités

	prévues aux articles L. 611-2 et L. 611-5 du code de la sécurité sociale ; 2° Une cotisation due pour chaque aide familial défini au 2° de l'article L. 722-10 du présent code à partir de l'âge de seize ans, ainsi que pour le collaborateur d'exploitation ou d'entreprise défini à l'article L. 321-5, égal au montant prévu à l'article L. 611-5 du code de la sécurité sociale. La part des cotisations des personnes non salariées agricoles mentionnées à l'article L. 732-64 du présent code calculée dans la limite prévue au sixième alinéa de l'article L. 611-2 du code de la sécurité sociale est prise en compte pour l'acquisition des points mentionnés à l'article L. 191-3 du même code. Les taux des cotisations sont ceux prévus au cinquième alinéa de l'article L. 611-2 du code de la sécurité sociale.

Article 22 : Cotisations minimales

1. ETAT DES LIEUX

4.1. CADRE GÉNÉRAL

Dans les différents régimes de retraite de base des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles, les travailleurs indépendants ayant les plus faibles revenus sont redevables de montants de cotisations minimales, c'est-à-dire de cotisations de retraite de base calculée sur un niveau de revenu qui ne peut être inférieur à un certain montant. Ces cotisations minimales permettent aux assurés de valider un nombre minimum de trimestres de retraite.

Les cotisations actuelles de retraite des travailleurs indépendants, à l'exception de celles des micro-entrepreneurs, reposent sur un système de cotisations minimales pour les assurés ayant les revenus les plus faibles (voir l'étude d'impact pour l'article 21).

Pour les artisans, commerçants et professionnels libéraux non réglementés affiliés à la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants (SSTI), la cotisation minimale d'assurance vieillesse de base, calculée par application sur une assiette égale à 11,5 % du PASS (4 460 € en 2019) d'un taux de cotisation vieillesse de base de 17,75 % est égale à 827 € en 2019.

Cette cotisation minimale permet de valider 3 trimestres de retraite par an. Pour rappel, dans les différents systèmes de retraite actuellement en vigueur, il est nécessaire de cotiser sur une assiette au moins égale à 150 heures rémunérées au SMIC par trimestre pour pouvoir valider un trimestre de retraite de base.

Jusqu'au 31 décembre 2015, la cotisation de retraite complémentaire des artisans et commerçants était également assise sur assiette minimale égale à 5,25% du PASS. Cette assiette minimale a été supprimée parallèlement à la hausse de l'assiette minimale de la cotisation de retraite de base de 7,7 % du PASS à 11,5 % du PASS.

Le régime de retraite de base des professionnels libéraux affiliés à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) repose sur le même principe d'une cotisation minimale en cas de revenu inférieur à l'assiette minimale de 11,5 % du PASS. Cette cotisation minimale permet également la validation de trois trimestres de retraite. Le taux applicable de la cotisation de retraite de base des professionnels libéraux est de 10,10 % pour la part des revenus dans la limite du PASS. Le montant de la cotisation minimale est ainsi de 471 € en 2019.

Les régimes de retraite complémentaire des professions libérales varient selon la section professionnelle concernée. La majorité des sections a mis en place des cotisations de retraite complémentaire forfaitaires qui peuvent s'apparenter à des cotisations minimales. Elles ont cependant aussi prévu des mécanismes de dispense ou de réduction de ces cotisations sur demande pour les faibles revenus.

Le régime de base de retraite des avocats relevant de la Caisse nationale des barreaux français repose sur une cotisation forfaitaire (1 555 € en 2019) permettant d'obtenir à l'assuré un montant forfaitaire minimum de pension 16 999 € en 2019 pour une carrière complète.

Le régime des travailleurs non-salariés des professions agricoles repose sur un système à trois étages (deux régimes de base et un régime complémentaire) financé par trois cotisations soumises à une assiette minimale :

- L'assurance vieillesse individuelle (AVI) financée par une cotisation de 3,32 % assise sur le revenu dans la limite du PASS. Cette cotisation est soumise à une assiette minimale égale à 800 heures SMIC (8 024 € en 2019) ;
- L'assurance vieillesse agricole financée par une cotisation dont le taux est fixé à 13,79 % assise pour partie sur le revenu dans la limite du PASS et pour partie sur la totalité du revenu. Cette cotisation est soumise à une assiette minimale de 600 heures SMIC (6 018 € en 2019) ;
- La retraite complémentaire financée par une cotisation de 4 % assise sur la totalité du revenu et soumise à une assiette minimale de 1 820 heures SMIC (18 254 € en 2019).

Le montant de l'ensemble des cotisations minimales de retraite de base et complémentaire des travailleurs indépendants non agricoles est de 1 826 €.

À ces cotisations minimales pour l'assurance vieillesse s'ajoutent par ailleurs les cotisations minimales en matière d'invalidité-décès et d'indemnités journalières maladie.

Assiette minimale de retraite des travailleurs non-salariés

Catégorie de travailleur indépendant	Régime de retraite	Assiette minimale	Taux applicable à l'assiette minimale	Montant de la cotisation minimale	Total
Travailleurs indépendants affiliés à la SSI	Base	11,5 % du PASS (4 660 €)	17,75%	827 €	827 €
	Complémentaire	-			
Professions libérales affiliées à la CNVAPL	Base	11,5 % du PASS (4 660 €)	10,10%	471 €	471 €
	Complémentaire	Variable selon les sections			
Avocats	Base	Cotisation forfaitaire		1 555 €	1 555 €
	Complémentaire	-			
Exploitants agricoles affiliés à la MSA	Base assurance vieillesse individuelle	600 SMIC (6 018 €)	13,79%	830 €	1 826 €
	Base assurance vieillesse agricole	800 SMIC (8 024 €)	3,32%	266 €	
	Complémentaire	1820 SMIC (18 255 €)	4,00%	730 €	

Cotisations minimales des professionnels libéraux

Cotisation minimale pour les affiliés	Régime de base	Régime complémentaire	Régime PCV	Montant total
CARPIMKO	471 €	1 624 €	195 €	2 290 €
CARMF	471 €	- €	1 691 €	2 162 €
CARCDSF - CD	471 €	2 701 €	1 427 €	4 599 €
CARCDSF - SF	471 €	2 701 €	260 €	3 432 €
CAVP	471 €	5 800 €	576 €	6 847 €
CARPV	471 €	938 €		1 409 €
CPRN	471 €	2 270 €		2 741 €
CIPAV	471 €	1 353 €		1 824 €
CAVOM	471 €	1 242 €		1 713 €
CAVEC	471 €	648 €		1 119 €
CAVAMAC	471 €	- €		471 €
CNBF	1 555 €	- €		1 555 €

Les cotisations des travailleurs indépendants relevant du dispositif micro-social de l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale (micro-entrepreneurs) sont aujourd'hui dispensés du paiement de l'ensemble des cotisations minimales

Le dispositif micro-social simplifié constitue une modalité simplifiée de calcul des cotisations et contributions de sécurité sociale pour les personnes relevant du régime micro-fiscal et exerçant une activité indépendante.

L'assiette est simplifiée par rapport aux règles de droit commun : elle correspond au strict chiffre d'affaires ou aux recettes minorés d'un abattement forfaitaire, sans opérer les retraitements comptables complexes permettant de déterminer un revenu social.

Ce dispositif est caractérisé également par le paiement d'une cotisation unique couvrant à la fois l'ensemble des risques, dont la vieillesse, ainsi que la CSG et la CRDS. Le taux unique de cotisations des micro-entrepreneurs est de 12,80 % pour une activité d'achat/revente et de 22,00 % pour les artisans, les prestations de services (BIC et BNC) et les professionnels libéraux.

N'étant pas assujettis à la cotisation minimale, les micro-entrepreneurs doivent donc réaliser un chiffre d'affaires minimum qui varie en fonction du type d'activité et du régime dont ils relèvent, afin de valider des droits à l'assurance retraite. Cependant, le taux de cotisations des micro-entrepreneurs correspond à la somme des cotisations des travailleurs indépendants non micro-entrepreneurs à laquelle est appliqué l'abattement fiscal correspondant à l'activité concernée. Les micro-entrepreneurs valident ainsi les droits à l'assurance retraite dans les mêmes conditions que les travailleurs indépendants, le chiffre d'affaires donnant lieu à cotisation devant correspondre après abattement fiscal à la rémunération minimale permettant de valider des trimestres.

Chiffre d'affaires minimum des micro-entrepreneurs permettant de valider des droits à l'assurance retraite

Type d'activité	Abattement forfaitaire pour frais et charges	CA pour 1 trimestre	CA pour 2 trimestres	CA pour 3 trimestres	CA pour 4 trimestres
Activité commerciale, y compris hébergement et restauration (BIC)	71 %	4 137 €	7 286 €	10 426 €	20 740 €
Prestation de services commerciale ou artisanale (BIC)	50 %	2 412 €	4 239 €	6 071 €	12 030 €
Prestation de services commerciale ou artisanale et professions libérales non réglementées (BNC)	34 %	2 880 €	5 062 €	7 266 €	9 675 €
Professions libérales réglementées (BNC)	34 %	2 246 €	4 491 €	6 737 €	8 892 €

Lecture : pour valider 4 trimestres, un commerçant relevant du dispositif micro-social doit réaliser un chiffre d'affaires minimum de 20 740 € en 2019.

En l'état actuel du droit, les micro-entrepreneurs peuvent demander à s'acquitter des cotisations minimales, afin de s'assurer de la validation de trois trimestres de retraite.

4.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

4.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite impose de définir des règles identiques, ou n'admettant que les différences qu'elle prévoit, pour les modalités de calcul des cotisations pour l'ensemble des assurés sociaux. Les règles relatives aux cotisations et notamment à l'assiette de ces cotisations relèvent du niveau de la loi. Il est donc nécessaire de modifier celle-ci pour prévoir dans le cadre du système universel de retraite que les cotisations des travailleurs non-salariés ne peuvent inférieures à certains montants. Il appartient en outre à la loi de prévoir que ces montants peuvent être différents, obligatoires ou optionnels selon les catégories de travailleurs.

4.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin d'assurer l'acquisition d'un minimum de droits à l'assurance vieillesse, il est prévu de maintenir une cotisation minimale d'assurance vieillesse obligatoire pour tous les travailleurs indépendants.

Pour les micro-entrepreneurs, il est proposé de substituer à l'option pour le paiement de la cotisation minimale d'assurance vieillesse aujourd'hui par une option pour s'acquitter d'un montant supplémentaire de cotisations permettant de se garantir l'acquisition d'un nombre minimal de points correspondant aux montants de points garantis par le paiement des cotisations minimales.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

4.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une option alternative au dispositif retenu aurait pu consister à soumettre l'ensemble des travailleurs non-salariés à une assiette minimale de cotisations d'assurance vieillesse permettant de valider la durée annuelle nécessaire à la validation des périodes donnant droit pour les salariés au minimum de retraite soit 600 heures rémunérées au SMIC. Une telle option aurait porté le montant de la cotisation minimale d'assurance vieillesse à 1 523 € (sur la base du SMIC applicable en 2019) entraînant ainsi une hausse de presque 700 € de la cotisation minimale pour les personnes affiliées à la sécurité sociale pour les indépendants et de créer une cotisation minimale obligatoire pour les micro-entrepreneurs.

Une telle augmentation est trop éloignée de l'effort contributif actuel de ces professions et pourrait conduire à remettre en cause l'équilibre économique de ces professions. A l'inverse, un tel niveau d'assiette minimale permettrait de diminuer le montant de la cotisation minimale d'assurance vieillesse des exploitants agricoles de plus de 200€.

Ainsi, si une cotisation minimale est maintenue pour l'ensemble des travailleurs indépendants, il est proposé de fixer un niveau d'assiette minimale différencié en fonction des catégories de travailleurs indépendants.

4.2. DISPOSITIF RETENU

3.2.1. Une assiette minimale de cotisation maintenue au niveau actuel pour les travailleurs indépendants non agricoles

Une cotisation minimale est maintenue pour les travailleurs indépendants non agricoles, afin de pouvoir garantir un minimum de droits à retraite constitués chaque année. L'assiette de cette cotisation minimale sera maintenue au niveau de l'assiette actuelle des travailleurs indépendants non agricoles, soit 450 heures rémunérées au SMIC (4 514 € en 2019). Cette cotisation minimale permettra aux travailleurs indépendants ayant les revenus les plus faibles de se garantir un minimum de droits.

À la différence du système en vigueur, il est proposé que seule la part des cotisations permettant l'acquisition de droits à l'assurance vieillesse soit prélevée sur l'assiette minimale (soit un taux de 25,31 %). La part dé plafonnée de la cotisation, au taux de 2,81 %, sera quant à elle appliquée au revenu réel.

Le montant de la cotisation minimale ainsi calculée aurait été de 1 142 € en 2019, contre 827 € en pratique pour les artisans et commerçants.

3.2.2. Une cotisation minimale « renforcée » sur option pour les travailleurs indépendants non agricoles

La cotisation minimale des travailleurs indépendants non agricoles actuelle, calculée sur une assiette de 450 heures rémunérées au SMIC, permet la validation de trois trimestres de retraite. Il n'existe cependant pas de possibilité pour les assurés qui le souhaiteraient de s'acquitter d'un montant supplémentaire de cotisations permettant d'acquérir un quatrième trimestre et ainsi de valider une année complète d'assurance vieillesse.

Dans le système universel, il sera proposé aux assurés d'opter pour acquitter un montant de cotisations supplémentaire à la cotisation minimale qui leur permettra d'acquérir au titre de l'année considérée le nombre de points annuels suffisants pour garantir la validation au titre d'une carrière complète le bénéfice du minimum de retraite.

Avec cette option, la cotisation minimale sera ainsi assise sur une assiette correspondant à 600 heures rémunérées au SMIC. Ce montant supplémentaire de cotisations, calculé selon les mêmes modalités que la part obligatoire, porterait ainsi le montant de la cotisation minimale d'assurance vieillesse à 1 523 € (sur la base du SMIC applicable en 2019).

3.2.3. Une cotisation minimale plus faible pour les exploitants agricoles que la cotisation minimale actuelle en contrepartie de droits plus élevés qu'aujourd'hui

Les exploitants agricoles cotisent actuellement sur une assiette de cotisations minimales plus élevée au titre de l'assurance vieillesse (600 heures SMIC au titre de l'assurance vieillesse agricole, 800 heures SMIC au titre de l'assurance vieillesse individuelle et 1 820 heures SMIC au titre de la retraite complémentaire). La cotisation minimale actuelle des exploitants agricoles est en effet nettement plus élevée que celle qui sera mise en place pour les travailleurs indépendants non agricoles dans le cadre du système universel (1 826 € actuellement contre 1 142 € au SMIC avec le nouveau dispositif).

En conséquence, il est proposé que dans le futur système la cotisation minimale des exploitants agricoles reste différente de celle des autres travailleurs indépendants et soit fixée au niveau permettant d'acquérir un nombre de point annuel suffisant pour obtenir le bénéfice du minimum de retraite dans le cas d'une carrière complète. L'assiette minimale des exploitants agricoles sera donc calculée sur la même que celle des travailleurs indépendants non agricoles qui ont opté pour la cotisation supplémentaire, soit 600 heures SMIC pour un montant de cotisation de 1 523 €. Cette cotisation minimale permettra ainsi à plus de 40 % des exploitants agricoles, qui cotisent actuellement au niveau de la cotisation minimale, de voir leur niveau de prélèvements baisser de 300 € avec des droits à pension de retraite améliorés permettant d'atteindre en cas de carrière complète le minimum de pension.

3.2.4. Une possibilité pour les micro-entrepreneurs de s'acquitter sur option d'un montant de cotisation d'assurance vieillesse égal soit à la cotisation minimale soit à la cotisation minimale renforcée

Enfin, pour améliorer l'acquisition de droits des micro-entrepreneurs, qui ne s'acquittent actuellement d'aucune cotisation minimale, il est proposé de leur ouvrir une option pour acquérir une garantie minimale de points chaque année. Ils pourront ainsi opter annuellement pour s'acquitter d'un montant supplémentaire de cotisation permettant d'acquérir soit un nombre de points égal au nombre de points acquis par les travailleurs indépendants non agricoles redevables de la cotisation minimale calculée sur une assiette de 450 heures rémunérées au SMIC, soit un nombre de points égal à celui acquis par les travailleurs indépendants non agricoles ayant opté pour la cotisation minimale « renforcée » calculée sur 600 heures rémunérées au SMIC.

3.2.5. Une cotisation minimale appréciée au regard de l'ensemble des revenus d'activités des travailleurs indépendants

Actuellement, la cotisation minimale d'assurance vieillesse est due pour chaque régime d'assurance vieillesse auquel l'assuré est affilié, nonobstant toute affiliation par ailleurs à un autre régime au titre d'une autre activité. Il s'ensuit qu'un travailleur indépendant peut être soumis aux cotisations minimales lorsqu'il exerce pourtant une autre activité, sans prise en compte des cotisations acquittées au titre de celle-ci. Seuls les travailleurs indépendants bénéficiant du revenu de solidarité active, de la prime d'activité ou exerçant à titre accessoire une activité indépendante saisonnière sont dispensés du paiement de ces cotisations minimales en cas de faibles revenus.

Pour le calcul du montant minimal de cotisations dues, il sera tenu compte, à compter de 2025, de l'ensemble des cotisations acquittées au titre du SUR, quelle que soit l'activité (salariée, non salariée agricole ou non salariée non agricole).

Ainsi, les travailleurs indépendants dont les revenus d'activité indépendante sont inférieurs à l'assiette minimale de 450 heures rémunérées au SMIC mais qui bénéficient par ailleurs d'autres revenus d'activité permettant au total d'acquérir un nombre de points au moins égal à celui acquis sur une assiette minimale de 450 heures rémunérées au SMIC ne seront pas redevables de la cotisation minimale au titre de leur activité indépendante. Il en va de même pour les travailleurs indépendants optant pour l'assiette à 600 heures rémunérées au SMIC.

En outre, les personnes en situation de cumul emploi retraite ne seront plus redevables des montants minimaux de cotisation. Ils cotiseront ainsi de manière proportionnelle à leur revenu et s'ouvriront de nouveaux droits à due concurrence de ces cotisations dans les conditions prévues à l'article 26 du projet de loi.

Ces évolutions permettront de mettre fin aux difficultés actuelles engendrées par l'assujettissement à cotisation minimale des travailleurs indépendants poly-actifs, des travailleurs saisonniers et des retraités en reprise d'activité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Il est introduit un article L. 611-5 dans le code de la sécurité sociale prévoyant la cotisation minimale de retraite pour l'ensemble des travailleurs indépendants.

L'article L. 613-7 du même code relatif aux micro-entrepreneurs est modifié.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

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

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

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

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

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts sur les assurés

Un impact différent du montant de la cotisation minimale selon les populations :

Une augmentation de l'assiette minimale et des droits pour les artisans et commerçants et professionnels libéraux non réglementés

Pour les artisans et les commerçants, bien que l’assiette de la cotisation minimale obligatoire soit maintenue à un niveau quasi équivalent au niveau actuel, l’application des taux de cotisation du système universel (25,31 % contre 17,75 % actuellement) entraînera une hausse des prélèvements chez les artisans et commerçants ayant les plus faibles revenus.

Cette hausse du montant de la cotisation minimale concernera 21 % des artisans et commerçants, qui déclarent aujourd’hui un revenu inférieur à l’assiette minimale, soit 230 000 personnes et 10 % des professions libérales (83 000 personnes). Au total, ce seront donc les cotisations d’assurance vieillesse de près de 315 000 travailleurs indépendants non agricoles qui seront calculées dans le cadre du système universel sur l’assiette minimale de 450 heures rémunérées au SMIC.

Evolution des cotisations vieillesse des artisans commerçants

Revenus nets actuels	Avant réforme			Après réforme	
	Cotisation vieillesse	dont retraite de base	dont retraite complémentaire	Cotisation vieillesse	Évolution
-	827	827	0	1164	337
1 000	897	827	70	1187	290
2 000	967	827	140	1210	243
4 000	1 107	827	280	1256	149

Cependant, l’ensemble des cotisations d’assurance vieillesse acquittées au titre du système universel de retraite, quelle que soit l’activité (salariée, non salariée agricole ou non salariée non agricole) seront prises en compte pour apprécier si le travailleur indépendant a acquis un nombre de points au titre de l’ensemble de ses activités au moins égal à celui acquis sur une assiette minimale de 450 heures rémunérées au SMIC, lui permettant de ne pas s’acquitter du paiement de la cotisation minimale. Près de 30 % des travailleurs indépendants non agricoles dont les revenus issus de l’activité indépendante sont inférieurs à 450 heures rémunérées au SMIC ont une activité salariée par ailleurs. Ainsi, environ 90 000 travailleurs indépendants non agricoles seront concernés par ce nouveau dispositif et s’acquitteront de la différence entre les cotisations versées au système universel au titre de toutes leurs activités et le montant de la cotisation minimale.

Par ailleurs, près de 33 000 travailleurs indépendants non agricoles déclarent un revenu compris entre 450 heures rémunérées au SMIC et 600 heures. Au total, 350 000 travailleurs indépendants non agricoles seront concernés par l’option pour la cotisation complémentaire.

Un impact variable en fonction des situations initiales pour les professionnels libéraux

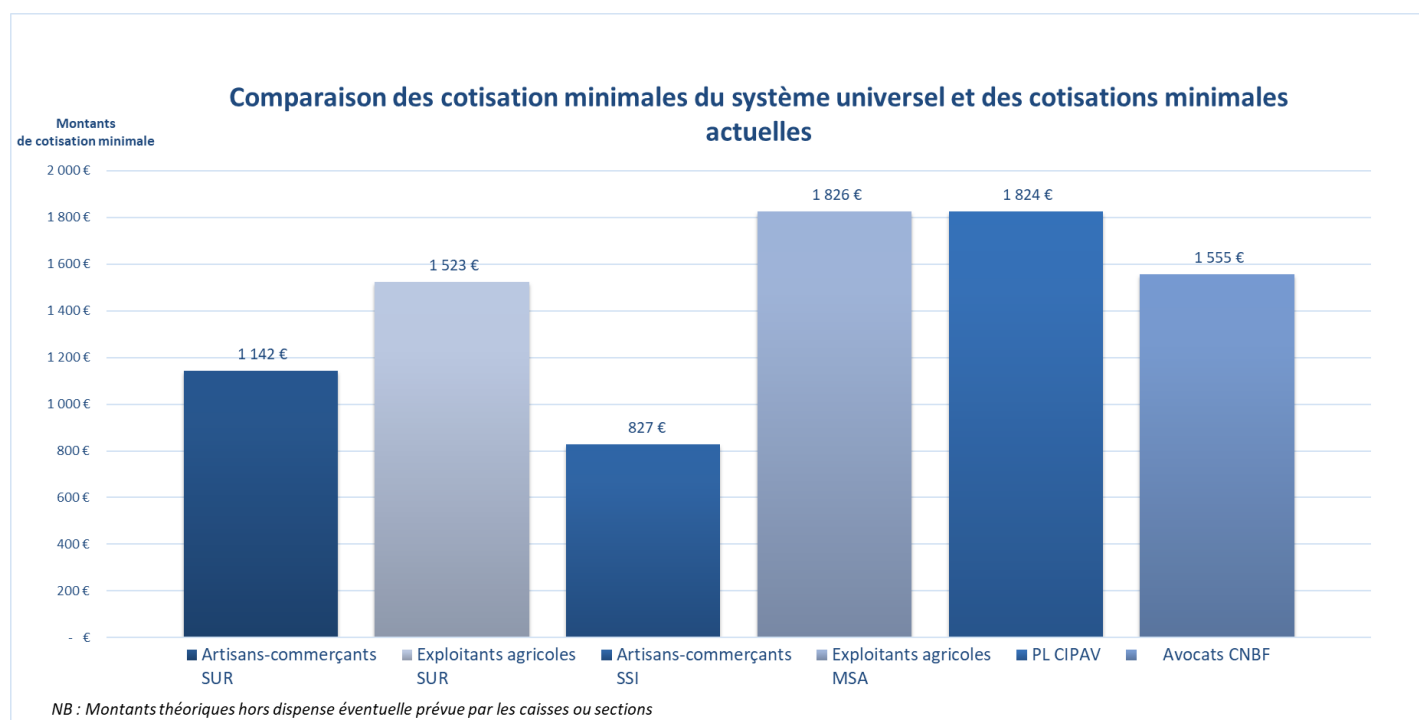
Pour les professionnels libéraux, bien que la cotisation minimale d’assurance vieillesse de base ne soit que de 471 €, l’impact est différent selon la structure des cotisations de retraite complémentaire, la plupart ayant des cotisations forfaitaires dont certaines sont plus élevées que la cotisation minimale du système universel de retraites.

Une baisse de cotisation pour les exploitants agricoles

À l'inverse, les cotisations d'assurance vieillesse des exploitants agricoles sont assises sur 3 niveaux d'assiette minimale différents (600, 800 et 1820 SMIC). Le passage à une assiette unique équivalente à la valeur de 600 heures rémunérées au SMIC entraîne une baisse importante de prélèvements pour l'ensemble des exploitants agricoles soumis à la cotisation minimale¹. Le passage au système universel est donc favorable en termes de prélèvements pour ces assurés.

Evolution des cotisations vieillesse des travailleurs non-salariés agricoles

Revenus nets actuels	Avant réforme				Après réforme	
	Cotisation vieillesse	dont assurance vieillesse individuelle	dont Assurance vieillesse agricole	dont retraite complémentaire	Cotisation vieillesse	Évolution
0	1 826	266	830	730	1 575	-251
1 000	1 826	266	830	730	1 597	-229
2 000	1 826	266	830	730	1 618	-208
4 000	1 826	266	830	730	1 661	-165



Une option pour la cotisation minimale pour les micro-entrepreneurs

¹ La cotisation minimale d'assurance vieillesse des exploitants agricoles est de 1826 € en 2019.

Les micro-entrepreneurs qui opteraient pour l'acquisition d'un nombre minimum de points subiront une augmentation de prélèvements

Le dispositif micro-social est basé sur une déclaration mensuelle ou trimestrielle du chiffre d'affaires et un paiement des cotisations dues concomitant. Par conséquent, il est nécessaire d'attendre la fin de l'année civile pour constater le niveau de chiffre d'affaires permet d'acquérir un nombre de points au moins égal à celui acquis en cas de paiement de la cotisation minimale.

Le micro-entrepreneur ne pourra donc opter pour le paiement de cotisations minimales qu'en fin d'exercice. Il sera ainsi nécessaire de créer un dispositif de régularisation en année N+1 des cotisations retraites des micro-entrepreneurs.

Comme pour les travailleurs indépendants non micro-entrepreneurs, il sera tenu compte de l'ensemble des cotisations acquittées par les micro-entrepreneurs au titre du système universel. Le micro-entrepreneur qui optera pour le paiement d'une cotisation minimale s'acquittera donc au titre de l'année N, de la différence entre les cotisations versées au système universel au titre de ses activités et le montant de la cotisation minimale choisie.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

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

4.2. 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

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

5.2.2. Application dans l'espace

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

5.2.3. Textes d'application

Aucun texte réglementaire d'application n'est nécessaire.

Code de la sécurité sociale	
	Article L. 611-5 nouveau
	I. – La cotisation d’assurance vieillesse prévue à l’article L. 611-2 dues par les travailleurs indépendants, autres que ceux mentionnés à l’article L. 613-7, ne peut pas être inférieure à un montant fixé par décret. Les travailleurs indépendants mentionnés à l’article L. 619-1 peuvent demander à s’acquitter d’un montant de cotisation supérieur au montant prévu au premier alinéa afin d’acquérir annuellement un nombre de points au titre du 1° de l’article L. 191-3 au moins égal au nombre de points obtenus par application du taux de la cotisation due en application du 1° de l’article L. 241-3 à la base fixée par le décret prévu au 1° du V de l’article L. 195-1. Cette option est exercée annuellement. II. – Le décret prévu au I prévoit que la cotisations d’assurance vieillesse prévues à l’article L. 611-2 dues par les chefs d’exploitation ou d’entreprise relevant de l’article L. 732-65 du code rural et de la pêche maritime ne peut pas être inférieure à un montant permettant d’acquérir annuellement un nombre de points au titre du 1° de l’article L. 191-3 du présent code au moins égal au nombre de points obtenus par application du taux de la cotisation due en application du 1° de l’article L. 241-3 à la base fixée par le décret prévu au 1° du V de l’article L. 195-1. III. – Lorsque les personnes mentionnées au I et au II perçoivent au cours de l’année des revenus d’activité pris en compte pour l’acquisition des points mentionnés à l’article L. 191-3 autres que ceux mentionnés à l’article L. 611-2 du présent

	code et à l'article L. 732-65 du code rural et de la pêche maritime, les montants de cotisation prévus en application du présent article sont minorés du montant de cotisation d'assurance vieillesse dus au titre de ces autres revenus d'activité. Le présent article n'est pas applicable aux personnes reprenant une activité dans les conditions prévues à la section 3 du chapitre III du titre IX du livre I^{er}.
	Article L. 613-7-1 nouveau
	Par dérogation aux deuxième à sixième alinéas du I de l'article L. 613-7, les travailleurs indépendants relevant de l'article L. 619-1 peuvent demander à s'acquitter d'un montant de cotisation supplémentaire pour acquérir annuellement un nombre de points au titre du 1^o de l'article L. 191-3 au moins équivalant au nombre de points acquis par les travailleurs indépendants ne relevant pas des dispositions du présent article et s'acquittant soit du montant minimal de cotisation prévu au premier alinéa du I de l'article L. 611-5, soit du montant supérieur de cotisation prévu au deuxième alinéa du I du même article. Les cotisations sociales supplémentaires dues par les personnes qui ont réalisé la demande mentionnée au premier alinéa sont calculées et recouvrées selon les dispositions prévues aux articles L. 131-6 et L. 131-6-2.

TITRE II - ÉQUITÉ ET LIBERTÉ DANS LE CHOIX DE DÉPART À LA RETRAITE

CHAPITRE IV - DES TRANSITIONS FACILITÉES ENTRE L'ACTIVITÉ ET LA RETRAITE

Article 23 : Age minimum de départ à la retraite

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

L'atteinte de l'âge légal de départ à la retraite, aussi appelé âge minimal d'ouverture des droits ou âge minimum de départ à la retraite, constitue une condition nécessaire pour qu'un assuré soit admis à faire valoir ses droits à la retraite.

En deçà de cet âge, le départ à la retraite est impossible, sauf dispositif dérogatoire tenant compte de situations spécifiques : retraite anticipée pour longue carrière, pour les assurés travailleurs handicapés, pour les assurés atteints d'une incapacité permanente, les travailleurs de l'amiante ou encore pour ceux qui ont été exposés à des facteurs de risque professionnel.

1.1.1. Âge minimum de départ à la retraite dans les régimes de base

L'âge légal de départ à la retraite a été fixé à 62 ans par la loi du 9 novembre 2010 pour la plupart des assurés.

Le calendrier de montée en charge du passage de 60 à 62 ans fixé par la réforme de 2010 a été accéléré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012. Le rythme d'augmentation initialement fixé à 4 mois par génération pour les assurés concernés nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 1^{er} janvier 1956 a été porté à 5 mois par génération pour les assurés nés à partir du 1^{er} janvier 1952 (LFSS pour 2012).

Dans les régimes spéciaux, certains assurés sont soumis à la même condition d'âge tandis que d'autres bénéficient d'âges dérogatoires, liés à l'exercice de métiers présentant des contraintes ou risques particuliers. Pour ces catégories d'assurés, les âges dérogatoires varient en fonction des régimes et des emplois occupés et s'étendent de 40 à 61 ans, selon la durée de services effectifs. Ces âges dérogatoires sont décrits au sein de l'étude d'impact relative à l'article 39.

Régimes de base	Âges légaux de départ à la retraite	Génération de fin de montée en charge	Référence juridique
Régime général des travailleurs salariés	62 ans	1955	L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale
Régime général des travailleurs indépendants	62 ans	1955	L. 634-2 du code de la sécurité sociale
Salariés agricoles (MSA-SA)	62 ans	1955	L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime
CAVIMAC	62 ans	1955	L. 382-27 du code de la sécurité sociale
Non-salariés agricoles (MSA-NSA)	62 ans	1955	L. 732-18 du code rural et de la pêche maritime
Régime de base des professions libérales (CNAVPL)	62 ans	1955	L. 643-3 du code de la sécurité sociale
Régime de base des avocats (CNBF)	62 ans	1955	L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale
Fonction publique d'Etat (SRE)	62 ans*	1955	L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite
Fonction publique hospitalière et territoriale (CNRACL)	62 ans*	1955	L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite
Industries électriques et gazières (IEG)	62 ans*	1962	Article 16 et 45 V.-1° du décret n°46-1541 du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières
SNCF	57 ans*	1967	Article I. 2° du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités
RATP	62 ans*	1962	Article 6-4° et du décret n° 2008-637 du 30 juin 2008 portant règlement des retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens
Banque de France	62 ans*	1960	Art 26 du règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France
ENIM	50 à 60 ans*	/	Articles L. 5552-4 à L. 5552-12 du code des transports et R. 2, R. 3, R. 5, R. 8 et R. 13 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance
CRPCEN	62 ans*	1962	Article 84 du décret n°90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et

			modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse
Comédie française	62 ans*	1962	1° de l'article 6 du décret 68-960
FSPOEIE	62 ans*	1956	Article 1 et 2 du décret n°2011-2103 du 30 décembre 2011 portant relèvement des bornes d'âge de la retraite des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers de l'Etat
Opéra de Paris	62 ans*	1962	5° du I de l'article 6 du décret 68-382
Port autonome de Strasbourg	60 ans		Article 3 du règlement des pensions du personnel titulaire du port autonome de Strasbourg
Retraite des salariés des mines	55 ans	/	Article 125 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines.

* Il s'agit de l'âge d'ouverture de droits des catégories d'assurés qui ne peuvent pas bénéficier d'un départ anticipé au titre de leur régime spécial.

1.1.2. Âge minimum de départ à la retraite dans les régimes complémentaires

Les régimes complémentaires fixent eux-mêmes l'âge à compter duquel les assurés peuvent faire valoir leur droit à pension. Toutefois la plupart d'entre eux ont retenu un âge d'ouverture des droits sensiblement comparable à celui des régimes de bases.

Régimes complémentaires	Âge minimal	Génération de fin de montée en charge	Référence juridique
AGIRC-ARRCO	57 ans		Article 84 de l'accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 instituant le régime AGIRC-ARRCO de retraite complémentaire (référence à l'âge visé au 1° de l'article L. 351-8 CSS réduit de 10 ans)
RCI	62 ans		Article 11 du règlement du régime complémentaire d'assurance vieillesse des indépendants artisans, industriels et commerçants.
RCO	62 ans	1955	Article L. 732-18 et D. 732-39 CRPM
IRCANTEC	57 ans		Article 16 arrêté du 30 décembre 1970
RC chirurgiens-dentistes et sages-femmes	62 ans	1955	Article 33 des statuts du régime complémentaire de la CARCDSF
PCV chirurgiens-dentistes	62 ans	1956	Article 19 du statut du régime des prestations complémentaires de vieillesse des chirurgiens-dentistes
PCV sages-femmes	62 ans	1955	Article 17 du statut du régime des prestations complémentaires de vieillesse des sages-femmes
RC médecins	62 ans	1955	Article 15 du statut du régime complémentaire d'assurance vieillesse de la CARMF

PCV médecins	62 ans	1955	Article 12 du statut du régime des allocations supplémentaires de vieillesse de la CARMF
RC Auxiliaires médicaux	62 ans	1961	Article 11 du statut du régime complémentaire d'assurance vieillesse de la CARPIMKO
RC vétérinaires	60 ans	/	Article 14 des statuts du régime complémentaire de la CARPV
RC agents d'assurance	62 ans	1955	Article 13 des statuts du régime d'assurance vieillesse complémentaire de la section des agents généraux d'assurance
RC experts comptables et commissaires aux comptes	60 ans	/	Article 12 de statuts de la CAVEC
RC officiers ministériels	62 ans	1959	Article 14 des statuts de la CAVOM
RC pharmaciens	62 ans	1956	Article 15 du statut du régime complémentaire d'assurance vieillesse des pharmaciens
PCV directeurs de laboratoires d'analyses	62 ans	1956	Article 11 du statut du régime des prestations complémentaires de vieillesse des directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales non-médecins
RC CIPAV	60 ans	/	Article 3.13 des statuts du régime de retraite complémentaire de la CIPAV
RC notaires	64 ans	1954	Article 15 des statuts du régime d'assurance complémentaire des notaires (référence à L. 161-17-2 CSS différé de 24 mois)
RC avocats	62 ans	1955	Article 15 du règlement du régime complémentaire des avocats
RC artistes auteurs	62 ans	1955	Article 27 du règlement des artistes-auteurs professionnels Article 21 du règlement des auteurs et compositeurs dramatiques et auteurs de films Article 21 du règlement des auteurs et compositeurs lyriques
CRPNPAC	50 ans	1968	Article R. 426-11 du Code de l'aviation civile

RAFP	62 ans	1955	Article 6 du décret 2004-569 (référence au L. 161-17-2 CSS)

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Parmi les dix pays étrangers sur lesquels le Conseil d'orientation des retraites mène des études comparatives¹, à savoir l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, un relèvement des âges minimaux de départ à la retraite est actuellement en cours de montée en charge, à l'exception du Canada ainsi que des États-Unis. On notera toutefois que les modalités de ces relèvements varient d'un pays à l'autre, tant du point de vue de l'ampleur et du rythme de la montée en charge (âge cible atteint entre 2024 pour les Pays-Bas et 2050 pour l'Italie).

	Âge d'ouverture des droits
Allemagne	65 ans et huit mois pour la génération 1954 ; 67 ans à terme (départs en retraite à compter du 1 ^{er} février 2031)

¹ Panorama international des âges légaux de la retraite, Secrétariat général du COR, séance du 21 février 2019

Belgique	65 ans ; 67 ans à terme (départs en retraite à compter du 1 ^{er} février 2030)
Canada	60 ans
Espagne	65 ans (si + 36 années et 9 mois de cotisations) ; 65 ans et 8 mois (si - de 36 années et 9 mois de cotisations) ; 60 ans pour certaines catégories de fonctionnaires (si au moins 30 ans de carrière dans la fonction publique)
Etats-Unis	62 ans
Italie	67 ans à compter de janvier 2021 ; 69 ans et 9 mois à terme (2050)
Japon	65 ans pour le régime de base universel ; 63 ans pour les hommes et 61 ans pour les femmes concernant le régime collectif obligatoire, 65 ans à terme (2025 pour les hommes et 2030 pour les femmes)
Pays-Bas	66 ans, 67 ans en 2021 puis indexé par palier de 3 mois sur l'augmentation de l'espérance de vie à partir de 2022
Royaume-Uni	65 ans et 2 mois pour les hommes nés à compter du 6 avril 1951 et pour les femmes nées à compter du 6 avril 1953
Suède	61 ans

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi l'âge minimum d'ouverture des droits commun à l'ensemble des assurés. En effet, aujourd'hui les âges d'ouverture des droits propres à chacun des régimes retraite disposent presque en totalité d'une base juridique spécifique qu'elle soit législative ou réglementaire. Il est nécessaire de refonder ce système complexe afin de lui donner une assise claire au niveau législatif et qui sera commune à l'ensemble des assurés.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le maintien de l'âge légal d'ouverture des droits permettra aux assurés qui le souhaitent de partir en retraite, comme aujourd'hui, dès 62 ans.

Les assurés pourront cependant choisir de prolonger leur activité professionnelle au-delà de l'âge d'ouverture des droits. Dans ce cas, le montant de leur retraite se trouvera amélioré d'une part

compte tenu des points supplémentaires acquis par leur activité et d'autre part par l'application d'un coefficient d'ajustement qui dépendra de l'âge de leur départ à la retraite puisqu'il tient compte de l'écart entre l'âge de l'assuré lors de son départ en retraite et l'âge d'équilibre.

Ce dispositif permettra donc de préserver un équilibre entre la liberté offerte aux assurés de partir en retraite dès 62 ans et la valorisation de la poursuite d'activité de ceux ayant choisi de travailler plus longtemps.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Suppression de l'âge légal d'ouverture des droits

La première option alternative au dispositif retenu aurait consisté en la suppression de la notion d'âge minimum à compter duquel l'assuré est susceptible de partir en retraite. Dans ce cadre, un assuré aurait été libre de partir à la retraite à tout âge. La poursuite de son activité lui aurait néanmoins permis d'améliorer le montant de sa retraite.

Toutefois, en l'absence totale d'encadrement de l'âge minimum de départ en retraite, les assurés partis trop précocement en retraite n'auraient pas, compte tenu de la faiblesse des droits acquis et en l'absence de carrière complète, bénéficié d'une retraite satisfaisante en contradiction avec le principe, énoncé par le onzième alinéa du Préambule de 1946 qui prévoit que « *Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

Cette option n'aurait donc pas été compatible avec l'objectif assigné au système universel de retraite de garantir d'un niveau de vie satisfaisant aux retraités, de versement de retraites en rapport avec les revenus perçus pendant la vie active et d'équilibre du système.

3.1.2. Augmentation de l'âge légal d'ouverture des droits

La seconde option alternative au dispositif retenu aurait consisté à augmenter l'âge légal d'ouverture des droits.

Ce choix aurait fait obstacle à ce que les assurés qui le souhaitent puissent partir en retraite dès 62 ans comme c'est actuellement possible. En outre, cette option aurait été contraire aux engagements pris par le Président de la république et le Gouvernement de ne pas modifier l'âge minimal à compter duquel les assurés peuvent partir en retraite.

3.2 DISPOSITIF RETENU

La présente mesure prévoit, conformément aux engagements du Président de la République et du Gouvernement, que l'âge minimal de départ en retraite restera fixé à 62 ans dans le système universel de retraite.

Cette disposition, combinée à celle prévoyant un âge d'équilibre permettra à l'assuré de choisir, à partir de 62 ans, en toute liberté et connaissance de cause le moment de son départ à la retraite. Toute prolongation de son activité au-delà de cet âge minimum sera en outre valorisée au travers de l'acquisition de points supplémentaires et de l'application des coefficients d'ajustement prévus au titre de l'âge d'équilibre.

Enfin, cette mesure s'articule également avec des dispositifs de retraite anticipée qui sont par ailleurs prévus par le présent projet de loi pour certaines catégories d'assurés qui ne sont pas en mesure de poursuivre leur carrière professionnelle jusqu'à 62 ans compte tenu de situations spécifiques (carrière longue, handicap, pénibilité etc.).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un nouvel article L. 191-1 relatif à l'âge minimum du départ en retraite au sein du chapitre 1^{er} (« Calcul de la retraite et modalités de constitution des droits ») du titre IX du livre Ier du code de la sécurité sociale. Les règles actuellement prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables aux régimes de retraite de base et complémentaire sont abrogées.

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

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union Européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La présente mesure n'a pas d'impact particulier puisqu'il maintient constant l'âge d'ouverture des droits.

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

L'application du présent article ne suppose pas la publication de textes d'application.

Article 24 : Dispositions générales de transition entre l'activité et la retraite

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le cadre actuel prévu par l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale est fondé sur le principe général selon lequel le service d'une retraite est conditionné à la cessation d'activité. Le maintien ou la reprise d'une activité rendu possible dans certaines conditions ne constitue qu'une dérogation à ce principe général.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Une étude du Conseil d'orientation des retraites¹ sur onze pays² développés démontre que l'application par la France d'un principe général conditionnant le service d'une pension de retraite à la cessation d'activité constitue une exception, la majorité des pays fondant leur réglementation sur un principe inverse de liberté de cumul. Cependant, cette même étude montre également que la poursuite d'activité par un assuré percevant une pension de retraite demeure très majoritairement encadrée, la Suède constituant une exception à ce titre.

¹ Source : COR, séance plénière du 21 novembre 2018, document n° 12 : L'activité des seniors et les transitions emploi-retraite à l'étranger

² Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Suède.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les conditions de constitution de droits nouveaux à retraite lorsque l'assuré a déjà liquidé une retraite, alors que, jusqu'ici, cette possibilité était expressément exclue par l'article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale dans tous les cas, à l'exception de rares exceptions tenant à des circonstances ou des types d'activité spécifiques (militaires, marins bénéficiant d'une retraite anticipée, danseurs du ballet de l'Opéra national de Paris et mineurs ayant fait l'objet d'un plan social jusqu'à l'âge légal).

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Concernant la transition entre l'activité et la retraite, le premier objectif vise à favoriser la poursuite ou la reprise d'une activité professionnelle. Un second objectif consiste à accroître les possibilités des assurés en fin de carrière professionnelle afin qu'ils puissent choisir de façon moins contrainte les modalités de leur départ en retraite, notamment s'ils souhaitent une transition plus souple qui implique une poursuite ou une reprise d'une activité réduite. Cette liberté supplémentaire doit toutefois être conciliée avec l'impératif d'éviter des dérives qui conduiraient à la multiplication de départs précoces, lesquels se traduiraient par des niveaux de retraite trop faibles et par une fragilisation de l'équilibre financier du système de retraite par répartition.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Il serait envisageable de ne pas modifier la réglementation et de conserver un principe général conditionnant le service d'une pension de retraite à la cessation d'activité. Ce *statu quo* constituerait néanmoins une occasion manquée d'améliorer les conditions de transition entre l'activité et la retraite et serait orthogonal par rapport à l'objectif poursuivi de fluidification de la transition entre l'activité et la retraite.

A l'inverse, il aurait pu être privilégié de retenir un principe général de possibilité de poursuite ou de reprise d'activité qui ne souffre d'aucune exception. Cette solution, qui aurait maximisé la liberté donnée aux assurés, n'aurait néanmoins pas été compatible avec le fonctionnement de notre système par répartition, dans lequel un départ précoce a un impact négatif non seulement sur la retraite de l'assuré concerné mais également sur l'équilibre financier de l'ensemble du système retraite qui repose sur le fait que les cotisations d'une année financent les retraites de cette même année.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Afin de concilier l'ensemble de ces contraintes, il a été décidé d'instaurer un principe général qui rend possible le service d'une retraite avec la poursuite ou la reprise d'une activité tout en prévoyant un encadrement de cette possibilité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée une section 1 dans le nouveau chapitre III du titre IX du livre Ier du code de la sécurité sociale, composé d'un unique article L. 193-1 qui s'appliquera à l'ensemble des assurés.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

L'article 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

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

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

4.2. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Le nouveau dispositif constitue un changement de logique au bénéfice des assurés en transition entre l'activité et la retraite, dont le droit au cumul entre le service de la retraite et une poursuite ou une reprise d'activité professionnelle, bien qu'encadré, sera désormais reconnu.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

Le présent article ne nécessite pas de textes d'application.

Article 25 : Retraite progressive

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

La retraite progressive permet aux assurés de travailler à temps partiel et de bénéficier d'une partie de leur pension de retraite tout en continuant à cotiser pour leur retraite définitive.

La retraite progressive est ouverte aux salariés du régime général (articles L. 351-15 et L. 351-16 du CSS), aux salariés et non salariés des régimes agricoles (articles L. 732-39 et L. 742-3 du CRPM) ainsi qu'aux travailleurs indépendants non-agricoles, hors professions libérales (articles L. 351-15 et L. 634-3-1 du code de la sécurité sociale). Pour en bénéficier, ceux-ci doivent remplir les trois conditions suivantes :

- avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite (62 ans) minoré de deux ans ;
- justifier de 150 trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse dans les régimes obligatoires ;
- exercer une activité :
 - à temps partiel pour les salariés (entre 40 % et 80 % de la durée de travail applicable à l'entreprise, l'administration ou l'établissement public) ; la retraite progressive est accessible aussi bien aux salariés qui travaillent à temps partiel qu'à ceux qui passent à temps partiel au moment de leur demande de retraite progressive) ;
 - exercée à titre exclusif et donnant lieu à réduction de revenus pour les non salariés :
 - pour les non salariés non agricoles, la réduction des revenus d'activité entre ceux de l'année précédente et la moyenne de ceux des cinq années précédant la demande doit être comprise entre 20 % et 60 % ;
 - pour les non salariés agricoles, la diminution des revenus d'activité doit être au moins égale à :
 - 25 % lorsque la cession des terres ou parts sociales est au moins égale à 35 % ou lorsque la diminution du nombre annuel d'heures de travail est au moins égale à 400 heures ;
 - 35 % lorsque la cession des terres ou parts sociales est supérieure à 45 % ou lorsque la diminution du nombre annuel d'heures de travail est supérieure à 800 heures ;
 - subordonnée à un plan de réduction d'activité pour les non-salariés agricoles.

La retraite progressive s'applique également aux régimes complémentaires de salariés AGIRC-ARRCO et IRCANTEC. Ainsi, les salariés peuvent faire liquider une retraite progressive à la fois auprès de leur régime de base et auprès de leurs régimes complémentaires (selon les conditions et modalités qui leur sont propres).

La retraite progressive n'est actuellement pas ouverte dans les régimes de la fonction publique, les autres régimes spéciaux, ainsi que dans le régime de base des professionnels libéraux (CNAVPL).

Jusqu'en 1983, le cumul d'une activité professionnelle et d'une retraite n'était soumis à aucune restriction. L'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité a subordonné, à compter du 1^{er} avril 1983, le service d'une retraite à la rupture définitive de tout lien avec l'employeur ou, pour les assurés exerçant une activité non salariée, à la cessation définitive de cette activité. Toutefois, cette incompatibilité ne s'appliquait qu'à l'activité professionnelle exercée lors de l'entrée en jouissance de la pension et n'empêchait pas une reprise d'activité auprès d'un autre employeur.

La loi n° 88-16 du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale a instauré le dispositif de retraite progressive¹ dans le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des non-salariés agricoles, le régime des professions artisanales, industrielles et commerciales et le régime des professions libérales. Ce dispositif est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1988. Pour bénéficier de la retraite progressive dans le régime général et dans le régime des salariés agricoles, l'assuré devait avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite (alors fixé à 60 ans), avoir une durée d'assurance minimale dans ces régimes de 150 trimestres (37,5 années), c'est-à-dire la durée d'assurance alors requise pour le taux plein, et exercer une activité unique. La demande de retraite progressive entraînait la liquidation définitive de la pension (les périodes cotisées pendant la retraite progressive n'étaient pas prises en compte dans le calcul de la pension définitive). La fraction de pension servie au titre de la retraite progressive dépendait de la durée du travail par rapport à la durée à temps complet²:

durée de travail (d)	fraction de pension servie
$d < 40 \%$	70 %
$40 \% \leq d < 60 \%$	50 %
$60 \% \leq d \leq 80 \%$	30 %

Ce dispositif concernait donc des personnes qui avaient atteint l'âge légal et avaient cotisé la durée requise pour le taux plein. Il visait ainsi à encourager la prolongation d'activité pour des personnes susceptibles de partir à la retraite. Le bénéfice de la retraite progressive permettait de déroger à la condition de cessation d'activité lors de la liquidation de la pension. L'accès à la retraite progressive était conditionné à une condition d'activité à temps partiel, mais non à une condition de réduction d'activité. Ses caractéristiques initiales rapprochaient ainsi la retraite progressive des modalités actuelles de cumul emploi retraite (CER).

En cohérence avec la réforme des retraites de 1993³, qui a progressivement relevé à 160 trimestres la durée d'assurance requise pour le taux plein, le décret n° 93-1022 du 27 août 1993 a également progressivement relevé à 160 trimestres la durée minimale d'assurance permettant de bénéficier de la retraite progressive pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2003. Les conditions d'accès à la retraite progressive restaient donc ciblées sur des personnes qui étaient susceptibles de partir à la retraite à taux plein.

¹ Article 2

² Décret n° 88-493 du 2 mai 1988

³ Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993

La réforme des retraites de 2003 a conduit à une évolution significative du dispositif : elle a permis de prendre en compte les trimestres cotisés pendant la période de retraite progressive pour le calcul de la pension au moment de la liquidation définitive¹.

Dans le même temps, les conditions de cessation d'activité pour liquider une pension de retraite étaient assouplies pour permettre aux assurés de reprendre une activité professionnelle dans le cadre du CER, qui conduisait quant à lui à la liquidation définitive de la pension. Le CER prend alors le relais de la retraite progressive dans son dispositif initial et cette dernière, depuis lors, vise à inciter des actifs âgés à demeurer en activité en leur permettant financièrement de la poursuivre à temps partiel. La retraite progressive permet ainsi aux assurés de bénéficier du service d'une fraction de pension tout en poursuivant une activité réduite, la pension faisant ultérieurement l'objet d'une liquidation définitive.

A compter du 1^{er} janvier 2006, l'accès à la retraite progressive a été ouvert aux personnes totalisant une durée d'assurance inférieure à celle requise pour le taux plein en abaissant la durée d'assurance requise à 150 trimestres² (la durée d'assurance requise pour le taux plein étant, dans le même temps, progressivement relevée à 164 trimestres).

Cette évolution a significativement renforcé l'attractivité du dispositif et accru son coût pour les régimes de retraite. Par ailleurs, le dispositif de retraite progressive a été fermé dans le régime de base des professions libérales³.

La réforme des retraites de 2014⁴ a de nouveau assoupli le dispositif. En premier lieu, l'âge d'accès à la retraite progressive, qui était auparavant identique à l'âge légal de départ en retraite, a été décorrélé de l'âge légal et de nouveau ramené à 60 ans⁵ tandis que la condition de durée d'assurance est désormais vérifiée en prenant en compte les périodes accomplies dans tous les régimes de base, ce qui permet notamment d'inclure les durées d'assurance accomplies dans les régimes spéciaux. La retraite progressive ne concerne donc plus seulement les personnes qui avaient atteint l'âge légal mais n'avaient pas encore la durée d'assurance requise pour le taux plein : dans le contexte de l'augmentation de l'âge légal, elle concerne désormais les salariés les plus âgés qui n'ont pas encore atteint l'âge légal. Le mode de calcul de la fraction de pension servie a également été simplifié⁶, pour rendre le système plus lisible et supprimer les effets de seuil. En contrepartie, l'accès à la retraite progressive a été supprimé pour les salariés dont le temps partiel est inférieur à 40 %.

durée de travail (d)	fraction de pension servie
d < 40 %	0
40 %	60 %
50 %	50 %
60 %	40 %

¹ Article 30 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003

² Décrets n° 2006-668 du 7 juin 2006, n° 2008-1255 du 31 décembre 2008 (article 3), n° 2009-1737 du 30 décembre 2009, n° 2010-1730 du 30 décembre 2010.

³ Article 90 et I de l'article 96 ; le dispositif de retraite progressive a cependant été maintenu dans les régimes complémentaires des chirurgiens-dentistes et des vétérinaires.

⁴ Article 18 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014

⁵ L'âge d'accès est égal à l'âge légal minoré de deux ans, sans pouvoir toutefois être inférieur à 60 ans. Par conséquent, le différentiel est de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2017 pour la génération 1955. La réforme de 2010 avait progressivement augmenté l'âge légal à 62 ans, ce qui avait conduit en cohérence au relèvement de l'âge d'accès à la retraite progressive.

⁶ Décret n° 2014-1513 du 16 décembre 2014

70 %	30 %
80 %	20 %
90 %	0

Enfin, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017¹ a étendu le dispositif aux salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel, notamment aux salariés de particuliers employeurs.

A la fin 2018, un peu plus de 18 000 assurés du régime général bénéficient de la retraite progressive. Suite à un assouplissement des conditions d'accès, ce dispositif qui est resté utilisé de façon marginale depuis sa création, a connu une hausse importante de ses effectifs à partir de 2015 (+60 %). En 2016, cette tendance s'est accélérée, le nombre de bénéficiaires du dispositif ayant plus que doublé et, en 2018, l'augmentation des effectifs s'est poursuivie : 14 % de bénéficiaires en plus par rapport à 2017.

L'utilisation de la retraite progressive reste marginale parmi les salariés agricoles et les travailleurs indépendants malgré une progression depuis 2012. Au 31 décembre 2017, la MSA comptait 890 retraites progressives en cours de paiement contre 740 au 31 décembre 2016 (soit une hausse de 19,5 %). Par ailleurs, 1 000 assurés de l'ex-RSI bénéficiaient d'une retraite progressive au 1^{er} janvier 2019 (dont 370 exerçaient une activité affiliée au titre de l'ex-RSI et 660 une activité dans un autre régime), un chiffre stable depuis janvier 2017

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

¹ Article 44 de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 et décret d'application n°2017-1645 du 30 novembre 2017

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Une étude du Conseil d'orientation des retraites¹ sur onze pays² développés démontre que les taux de recours à ce type de dispositif sont relativement faibles.

De tous les pays de l'OCDE, la France est le seul à proposer un dispositif de retraite progressive ouvrant le bénéfice d'une fraction de pension sous condition de poursuivre une activité à temps partiel. Dans les autres pays, la poursuite d'activité peut s'effectuer à temps partiel ou complet.

En Espagne, la retraite partielle est actuellement possible à partir de 61,3 ans et sera portée à 63 ans en 2027 avec 36,6 ans de cotisations, ou à partir de 65 ans avec 33 ans de cotisations.

Aux Pays-Bas, la retraite partielle est possible selon les accords professionnels et concerne surtout la retraite anticipée avant l'âge légal.

En Suède, dans le régime en comptes notionnels, la liquidation partielle peut être prise aux taux de 25 %, 30 % ou 75 % de la retraite mais la liquidation totale permet également de s'ouvrir des droits nouveaux. Les assurés qui ont liquidé une partie ou la totalité de leur pension peuvent ultérieurement renoncer à percevoir leur pension, en tout ou partie et les sommes qui ne sont plus perçues sont créditées sur leur compte notionnel comme s'il s'agissait d'une cotisation.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi non seulement le principe du cumul d'une retraite partielle avec une activité à temps partiel, comme dans le système actuel, mais aussi l'obligation faite aux employeurs d'accepter un passage à temps partiel de leurs salariés ayant atteint l'âge auquel ils peuvent prétendre à une retraite progressive, sauf si cette modification de temps de travail fragilise l'entreprise.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La retraite progressive constitue l'un des leviers de la transition entre l'activité et la retraite et constitue un axe de développement ou de maintien dans l'emploi des seniors. Or, ce dispositif est très peu mobilisé. En 2017, les bénéficiaires d'une retraite progressive représentent 0,11 % des retraités de droit direct. Dans le régime général des salariés, ce taux atteint 0,13 % en 2018³.

Ce très faible taux de recours, en dépit d'une croissance dynamique depuis 2015, résulte de plusieurs facteurs : en premier lieu, la retraite progressive n'est pas ouverte dans tous les régimes ; en deuxième lieu, au sein du régime général, certains assurés (salariés au forfait en jours, mandataires sociaux) n'y ont pas accès ; en troisième lieu, la complexité et les fortes contraintes spécifiques au

¹ Source : COR, séance plénière du 21 novembre 2018, document n° 12 : L'activité des seniors et les transitions emploi-retraite à l'étranger

² Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Suède.

³ Source : PLFSS 2019 et 2020, Programme de qualité et d'efficience « Retraites »

régime des travailleurs non-salariés des professions agricoles aboutissent à la non utilisation du dispositif par ses ressortissants.

La retraite progressive constitue pourtant un moyen important de prolongation d'activité des seniors en leur permettant de poursuivre une activité à temps réduit, ce qui correspond souvent à une aspiration parmi les travailleurs les plus âgés et constitue une modalité d'adaptation à leur poste de travail. L'objectif visé est donc celui d'un accroissement du taux de bénéficiaires de la retraite progressive en accroissant son champ à l'ensemble des assurés (à l'exception des fonctionnaires) et en facilitant le passage à temps partiel des salariés âgés.

L'objectif global recherché dans ce projet de loi est celui d'une unification des divers régimes de retraite dans un souci d'équité entre assurés. Il s'attache toutefois à prendre en compte les spécificités des situations rencontrées en prévoyant des aménagements justifiés par des situations particulières. En matière de retraite progressive, la situation spécifique des agriculteurs exerçant leur activité sur du foncier doit être prise en compte. En particulier, l'objectif d'intérêt général consistant à libérer des terres pour de jeunes agriculteurs doit être préservé. C'est pourquoi les conditions particulières de droit à la retraite progressive des exploitants agricoles seront maintenues.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Option de suppression du dispositif de retraite progressive

Le très faible taux de recours à la retraite progressive a conduit à s'interroger sur sa suppression. Or un tel scénario n'aurait pas permis pas de répondre à l'objectif recherché de permettre aux seniors d'adapter leur activité à l'approche de leur fin de carrière. En effet, pour parvenir à une augmentation du taux d'emploi des seniors, plusieurs choix doivent être offerts aux assurés. Ils doivent pouvoir augmenter le montant de leur retraite en prolongeant leur activité, par le levier de la surcote ou reprendre une activité après la liquidation complète de leur retraite, par le levier du cumul activité-retraite ou entrer progressivement en retraite en évitant une interruption brutale de leur activité, par le levier de la retraite progressive. En supprimant ce levier, on obligerait les assurés à liquider totalement leur retraite alors que beaucoup d'assurés, ressentant des difficultés à maintenir leur rythme de travail dans la dernière partie de leur carrière, souhaitent pouvoir réduire progressivement leur activité jusqu'à la retraite complète. L'option d'une suppression de ce levier a donc été écartée.

3.1.2. Option d'instauration d'une liquidation partielle avant une seconde liquidation

Il a été envisagé de prévoir une liquidation partielle de la retraite avant une seconde liquidation mettant fin à l'activité. Dans cette option, l'obligation de travail à temps partiel pour poursuivre sa carrière aurait été supprimée, dans un souci d'éviter les difficultés actuellement rencontrées où le travail à temps partiel n'est pas de droit, ce qui peut conduire à un renoncement à la retraite progressive. Par ailleurs, deux retraites différenciées et séparées l'une de l'autre auraient dû être liquidées. La première, liquidée à compter de l'âge légal, aurait donné lieu au calcul d'une retraite, le cas échéant avec décote, susceptible d'aucune révision et la seconde, constituée des droits

constitués depuis la liquidation partielle n'aurait pas non plus été révisable. Ce scénario aurait conduit la plupart des assurés à liquider leur première retraite, composée de la plus grande part des droits totaux constitués, avec une décote définitive, donc jamais remise en cause. La seconde retraite, constituée de droits à partir de l'âge de la liquidation partielle, aurait pu être liquidée, de manière définitive également, avec surcote dans de nombreux cas, mais cette dernière n'aurait joué que sur une part très modeste de l'ensemble des droits accumulés au cours de la carrière. Il est donc apparu que cette option aurait pu conduire à un appauvrissement des retraités du fait d'une part de décote importante et d'une part de surcote mineure. C'est pourquoi elle n'a pas été retenue.

3.2 DISPOSITIF RETENU

L'option retenue consiste, en premier lieu, à maintenir la retraite progressive pour permettre un départ progressif en retraite à compter de l'âge légal de départ et non plus de la durée d'assurance comme dans le système actuel.

Il circonscrit les possibilités de refus de travail à temps partiel d'un salarié du secteur privé ou d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), conformément à l'article L. 3111-1 du code du travail, qu'au seul cas d'incompatibilité avec l'activité économique de l'entreprise. Cette obligation figure dans les dispositions d'ordre public du code du travail, elle est donc applicable à tous les contrats de travail, y compris aux contrats en cours, des employeurs concernés. Cette obligation ne concerne ni les particuliers employeurs ni les employeurs de droit privé des assistants maternels et des assistants familiaux en application respectivement de l'article L. 7221-2 du code du travail et de l'article L. 423-2 du code de l'action sociale et des familles qui rendent cette nouvelle disposition inapplicable à ces derniers.

En second lieu, le nouveau dispositif étend la retraite progressive :

- aux salariés dont le temps de travail fait l'objet d'un forfait annuel en jours ; ces salariés ne comprennent pas, lorsque le nombre de jours qu'ils doivent accomplir est inférieur au nombre de jours fixé par leur accord collectif, que la retraite progressive leur soit refusée et contestent cette exclusion ; il est ainsi mis fin à cette dichotomie entre les salariés dont la durée de travail est fixée en heures et ceux dont la durée de travail est fixée par un forfait en jours ;
- aux mandataires sociaux qui exercent une activité non salariée mais relèvent du régime général des salariés ou du régime des salariés agricoles (articles L. 311-3 du CSS et L. 722-20 du CRPM) : actuellement, dans ces régimes, seuls les salariés peuvent accéder à la retraite progressive ;
- aux fonctionnaires ainsi qu'aux salariés des régimes spéciaux : les statuts de ces personnels ne leur ouvrent pas actuellement de droit à la retraite progressive ;
- aux assurés exerçant une profession libérale.

L'accès à la retraite progressive des assurés exerçant plusieurs activités salariées sera maintenu et la retraite complète sera toujours calculée en fonction des droits acquis sur l'ensemble de la carrière, avec la décote ou la surcote correspondant à la date de cette retraite complète.

Toutefois, les restrictions d'accès à la retraite progressive pour les travailleurs non-salariés des professions agricoles prévues par les articles L. 732-29 du CRPM sont maintenues en subordonnant

le droit à la diminution des revenus professionnels et à la cessation progressive d'activité pour mieux réguler le foncier agricole et fluidifier la transmission d'exploitations.

Le dispositif actuel de retraite progressive sera maintenu pour les assurés qui en bénéficient à l'entrée en vigueur de la loi et, de manière générale, pour les assurés dont la génération n'est pas concernée par la réforme. Toutefois, l'ouverture de la retraite progressive aux salariés au forfait en jours sera accessible dans le système actuel dès 2022.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée une section 2 dans le nouveau chapitre III du titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, composée des nouveaux articles L. 193-2 à L. 193-6 à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées.

Au niveau réglementaire, l'ensemble des dispositions d'application des dispositions actuelles précitées seront abrogées.

Le présent article insère deux articles dans le code du travail afin d'éviter les non recours à la retraite progressive du fait des employeurs en subordonnant le refus de temps partiel pour les salariés dont la durée de travail est fixée en heures (article L. 3123-4-1) et le refus de temps réduit pour les salariés dont la durée de travail est fixée par un forfait en jours (article L. 3121-60-1) à une incompatibilité avec l'activité économique de l'entreprise.

Le présent article modifie les articles L. 351-15 et L. 351-16 actuels du code de la sécurité sociale pour étendre dès le 1^{er} janvier 2022 le droit à la retraite progressive aux salariés dont la durée de travail est fixée par un forfait en jours.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

L'article 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime ;

- de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres.

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

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts financiers

Dans le régime général, le montant moyen d'une retraite progressive est de 380 € pour 18 000 bénéficiaires en 2018¹, soit un coût global de 83 M€ pour le régime général de Sécurité sociale. L'extension de la retraite progressive à l'ensemble des assurés et la levée de l'obstacle à son accès du fait d'un refus de temps partiel par l'employeur conduisent à prévoir une augmentation sensible de ce coût.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le présent article impose aux employeurs privés et aux EPIC d'accepter les demandes de temps partiel ou réduit de leurs salariés à compter de l'âge légal de départ en retraite, sauf si cette réduction d'activité est incompatible avec l'activité économique de leur entreprise. Du fait de cette exception, les équilibres financiers des entreprises seront préservés mais elle conduira les employeurs à adapter les postes de travail des seniors dans un objectif d'intérêt général de prolongation de leur activité.

4.2.3. Impacts sur les assurés

Dans le système actuel, les salariés dont la durée de travail est fixée par un forfait annuel en jours pourront bénéficier de la retraite progressive dès le 1^{er} janvier 2022, ce qui répond à leur demande et à celle de certains de leurs représentants syndicaux (CFDT et CFE-CGC notamment).

Dans le système universel de retraite, la retraite progressive ne sera plus ouverte aux assurés n'ayant pas atteint l'âge légal, afin que le dispositif réponde à l'objectif de prolongation d'activité. En contrepartie, les assurés qui étaient ressortissants de régimes n'ouvrant pas droit à la retraite progressive pourront bénéficier de ce dispositif et ainsi accéder à une période de transition entre l'activité et la retraite et les employeurs ne pourront plus faire obstacle dans la quasi-totalité des cas à une demande de retraite progressive de leurs salariés.

¹ Source : circulaire CNAV n° 2019-022 du 13 mai 2019, Statistique sur la retraite progressive au cours de l'année 2018.

4.2.4. Impacts sur les services administratifs

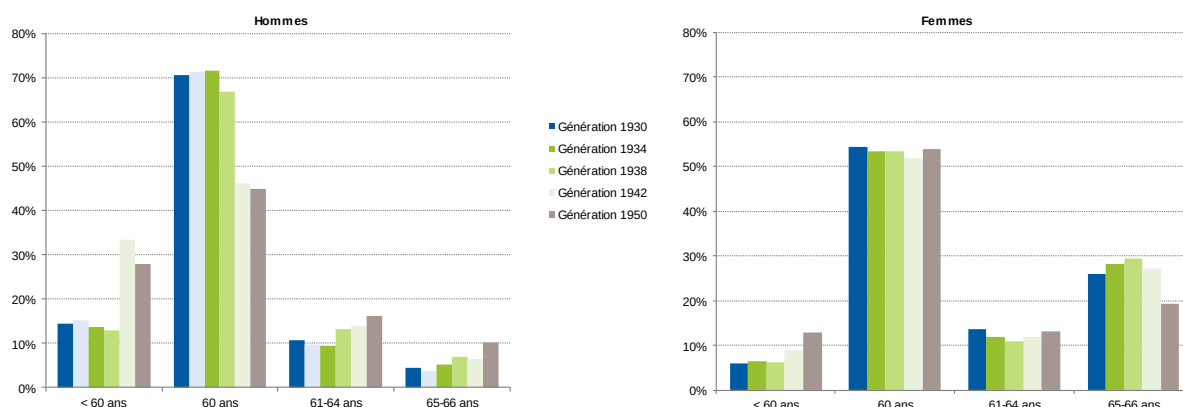
Le présent article conduira l'ensemble des organismes assurant la gestion du système universel à instruire les demandes de retraite progressive. Dans le régime général et le régime des salariés agricoles, le nombre de demandes devrait progresser du fait des nouvelles demandes, d'une part des salariés au forfait en jours et des mandataires sociaux, d'autre part, des assurés dont la demande de temps partiel auprès de leur employeur ne pourra plus être refusée sauf en cas d'incompatibilité avec l'activité économique de l'entreprise.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

En 2018, 72 % des bénéficiaires d'une retraite progressive du régime général des salariés sont des femmes⁴. On observe par ailleurs que les départs en retraite à 65 ans ou plus concernent surtout des femmes qui ont besoin de prolonger leur activité pour compenser des carrières moins complètes que les hommes.

Tranche d'âge de départ à la retraite, selon la génération



Source : PLFSS 2020, Programme de qualité et d'efficience « Retraites ».

L'extension de la retraite progressive et son assouplissement devraient donc permettre à encore davantage de femmes de bénéficier d'une transition douce entre l'activité et la retraite.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

En application de l'article L. 184-1 du code de la sécurité sociale, un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application du présent article.

ANNEXE

TEXTES CONSOLIDÉS, ACTUELS ET MODIFIÉS

Article L. 351-15 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 351-15 modifié du code de la sécurité sociale
L'assuré qui exerce une activité à temps partiel au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail ou qui justifie d'une activité relevant du champ de l'article L. 631-1 exercée à titre exclusif dans des conditions fixées par décret et relatives, notamment, à la diminution des revenus professionnels peut demander la liquidation de sa pension de vieillesse et le service d'une fraction de celle-ci à condition : 1° D'avoir atteint l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 diminué de deux années, sans pouvoir être inférieur à soixante ans ; 2° De justifier d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette demande entraîne la liquidation provisoire et le service de la même fraction de pension dans le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des professions libérales et le régime des non-salariés agricoles. La fraction de pension qui est servie varie dans des conditions fixées par voie réglementaire en fonction de la durée du travail à temps partiel ; en cas de modification de son temps de travail, l'assuré peut obtenir la modification de cette fraction de pension au terme d'un délai déterminé.	L'assuré qui exerce une activité à temps partiel au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail ou à temps réduit par rapport à la durée maximale légale ou conventionnelle exprimée en jours ou qui justifie d'une activité relevant du champ de l'article L. 631-1 exercée à titre exclusif dans des conditions fixées par décret et relatives, notamment, à la diminution des revenus professionnels peut demander la liquidation de sa pension de vieillesse et le service d'une fraction de celle-ci à condition : 1° D'avoir atteint l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 diminué de deux années, sans pouvoir être inférieur à soixante ans ; 2° De justifier d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette demande entraîne la liquidation provisoire et le service de la même fraction de pension dans le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des professions libérales et le régime des non-salariés agricoles. La fraction de pension qui est servie varie dans des conditions fixées par voie réglementaire en fonction de la durée du travail à temps partiel ou à temps réduit ; en cas de modification de son temps de travail, l'assuré peut obtenir la modification de cette fraction de pension au terme d'un délai déterminé.

L'assuré est informé des conditions d'application de l'article L. 241-3-1. Le présent article est applicable aux salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.	L'assuré est informé des conditions d'application de l'article L. 241-3-1. Le présent article est applicable aux salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.
Article L. 351-16 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 351-16 modifié du code de la sécurité sociale
Le service de la fraction de pension est remplacé par le service de la pension complète, à la demande de l'assuré, lorsque celui-ci cesse totalement son activité et qu'il en remplit les conditions d'attribution. Il est suspendu lorsque l'assuré reprend une activité à temps complet. Le service d'une fraction d'une pension ne peut pas être à nouveau demandé après la cessation de l'activité à temps partiel lorsque l'assuré a demandé le service de sa pension complète ou la reprise d'une activité à temps complet. La pension complète est liquidée compte tenu du montant de la pension initiale et de la durée d'assurance accomplie depuis son entrée en jouissance, dans des conditions fixées par décret.	Le service de la fraction de pension est remplacé par le service de la pension complète, à la demande de l'assuré, lorsque celui-ci cesse totalement son activité et qu'il en remplit les conditions d'attribution. Il est suspendu lorsque l'assuré reprend une activité à temps complet. Le service d'une fraction d'une pension ne peut pas être à nouveau demandé après la cessation de l'activité à temps partiel ou à temps réduit lorsque l'assuré a demandé le service de sa pension complète ou la reprise d'une activité à temps complet. La pension complète est liquidée compte tenu du montant de la pension initiale et de la durée d'assurance accomplie depuis son entrée en jouissance, dans des conditions fixées par décret.

Article 26 : Cumul emploi-retraite

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le dispositif de cumul emploi-retraite permet, sous certaines conditions, de cumuler un revenu d'activité professionnelle avec une retraite de base. Les régimes complémentaires disposent de leur propre réglementation.

Le cumul emploi-retraite est conditionné en premier lieu par la cessation d'activité avant l'entrée en jouissance de la retraite. Cette condition n'est cependant pas applicable à la sécurité sociale des indépendants, dans le régime des professions libérales et dans la fonction publique militaire. En application du premier alinéa de l'article L. 161-22 et de l'article R. 161-18 du code de la sécurité sociale, aucune condition n'est requise avant cinquante-cinq ans.

À partir de cet âge, les revenus d'activité peuvent être entièrement cumulés avec une retraite à partir de l'âge auquel l'assuré peut bénéficier d'une retraite à taux plein ou à partir de l'âge légal de départ s'il remplit les conditions de durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein, à condition de liquider toutes ses retraites auprès des régimes de base et des régimes complémentaires légalement obligatoires français, étrangers et des organisations internationales. Toutefois, lorsqu'un régime prévoit un âge minimum de départ postérieur à l'âge légal, l'obligation de liquidation dans ce régime n'intervient que lorsque cet âge a été atteint. Cette exception, qui concernait les cadres supérieurs cotisant à la tranche C des salaires dans le régime AGIRC avant la fusion avec l'ARRCO, ne trouve plus à s'appliquer (la CPRN, où l'âge minimal est de 64 ans, ne permet pas le cumul emploi retraite de la profession de notaire libéral pour le régime complémentaire).

Le cumul est cependant possible lorsque l'ensemble de ces conditions n'est pas réuni. La seule condition à remplir dans ce cas consiste en un délai de carence de six mois avant de reprendre une activité salariée lorsque celle-ci est poursuivie auprès du même employeur. Le cumul entre retraite et revenu d'activité est alors plafonné : dans les régimes de salariés (hors fonction publique et marins), le revenu d'activité ajouté aux retraites de base et complémentaires à ces régimes doit être inférieur à la moyenne mensuelle des salaires des trois derniers mois (article D. 161-2-7 du code de la sécurité sociale) ou, si ce montant est plus avantageux pour l'assuré, à 160 % du SMIC au 1^{er} janvier de l'année de reprise d'activité (article D. 161-2-9 du même code).

Dans les régimes de la fonction publique et des marins, le revenu annuel d'activité doit être inférieur à un tiers de la pension perçue la même année, majoré de la moitié du minimum garanti. Dans la fonction publique militaire, le cumul est possible et intégral pour les titulaires de pensions militaires (article L. 84 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

Pour les non-salariés relevant de la sécurité sociale des indépendants et du régime des professions libérales, le revenu d'activité maximal est fixé en fonction du plafond de la sécurité sociale.

Dans ces régimes, lorsque le plafond est dépassé, le montant de la retraite est minoré à due concurrence du dépassement.

Dans le régime des avocats et le régime des non-salariés agricoles, le cumul plafonné n'est pas ouvert. En outre, dans le régime des non-salariés agricoles, le cumul intégral est soumis à une condition supplémentaire visant à libérer des terres pour les jeunes agriculteurs : l'exploitation ou la mise en valeur d'une parcelle est possible dans la limite maximale des deux cinquièmes de la surface minimale d'assujettissement fixée par arrêté préfectoral. Cette condition supplémentaire n'est toutefois pas applicable aux activités non salariées agricoles assujetties par rapport au temps de travail ou en fonction de coefficients d'équivalence fixés pour les productions hors-sol et aux activités exercées en qualité de collaborateur ou d'aide familial. Enfin, le cumul intégral temporaire pour une durée maximale de 2 ans renouvelable est possible, sur autorisation préfectorale, pour les assurés qui ne peuvent céder leur exploitation en pleine propriété ou en location, soit pour une raison indépendante de leur volonté, soit lorsque l'offre d'achat ou le prix du fermage ne répond pas aux conditions normales du marché (article L. 732-40 du code rural et de la pêche maritime).

Les affiliés à la caisse de retraite du personnel navigant de l'aviation civile peuvent bénéficier d'une liquidation partielle de leur retraite dans le cadre du temps alterné au mois complet ou fractionné. Ce dispositif permet de diminuer leur quotité de travail tout en liquidant une partie de leur pension de retraite complémentaire sur les jours non travaillés.

Le tableau ci-dessous récapitule ces différentes conditions par régime de base :

Montants 2020	Références	Cumul emploi retraite plafonné (pensions liquidées à partir du 1 ^{er} janvier 2004)	Cumul emploi retraite libéralisé (activités reprises à partir du 1 ^{er} janvier 2009)
Régime général salariés, salariés agricoles (MSA) et régimes spéciaux (hors fonction publique et marins)	L. 161-22 CSS	Oui <u>Champ d'application</u> : Avoir plus de 55 ans <u>Plafond</u> : La somme pension (de base et complémentaires) + revenus d'activité < 1,6 SMIC (1,6 X 10,15 X 35 X 52 / 12 pour 35 h = 2 463,07 €) ou dernier salaire <u>Contrainte</u> : Délai de carence de 6 mois (si même employeur)	Oui <u>Conditions</u> : Avoir atteint l'âge légal (62 ans en 2017) Avoir le taux plein (par l'âge ou la durée d'assurance) Avoir liquidé l'intégralité des pensions de retraite
Sécurité sociale des indépendants (SSI)	L. 634-6 CSS	Oui <u>Plafond</u> : Revenus annuels d'activité < PASS (3 428 € / mois) en quartier prioritaire de la politique de la ville ou zone de revitalisation rurale (ZRR) Revenus annuels d'activité < 1/2 PASS (soit 1 714 € / mois)	

Montants 2020	Références	Cumul emploi retraite plafonné (pensions liquidées à partir du 1 ^{er} janvier 2004)	Cumul emploi retraite libéralisé (activités reprises à partir du 1 ^{er} janvier 2009)
Régime des professions libérales (CNAVPL)	L. 643-6 CSS	Oui <u>Plafond</u> : Revenus annuels nets d'activité < 1 PASS (3 428 € / mois)	
Régimes de la fonction publique, des ouvriers d'État et des marins	L. 84 à 86-1 CPCMR	Oui <u>Plafond</u> : Revenus annuels d'activité < 1/3 de la pension perçue la même année majorés de la moitié du minimum garanti (591,27 €/mois pour 40 ans de cotisations)	
Régime des avocats (CNBF)	L. 653-7 CSS	Non	
Régimes des non-salariés agricoles (MSA)	L. 732-39 CRPM	Non	Oui <u>Conditions</u> : Mêmes conditions que les autres régimes + conditions spécifiques (L. 722-5, L. 722-5-1 favorisant l'installation des jeunes agriculteurs)

Des dérogations au principe de cessation d'activité et au plafonnement du cumul sont prévues à l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale pour des activités réduites.

Pour les premières retraites liquidées à compter du 1^{er} janvier 2015, l'activité exercée dans le cadre du cumul emploi-retraite n'ouvre aucun droit nouveau à retraite en application de l'article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale. Cette règle est assortie de rares exceptions : elle n'est pas applicable aux assurés des régimes spéciaux bénéficiaires d'une pension de retraite liquidée pour raison d'invalidité, aux titulaires d'une pension militaire (article L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite). Elle ne s'applique pas aux danseurs du ballet de l'Opéra national de Paris et aux anciens agents, relevant du régime de retraite des mines, d'une des entreprises minières ou ardoisières relevant de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs ayant cessé définitivement leur activité ou ayant été mise en liquidation judiciaire avant le 31 décembre 2015, qu'à compter de l'âge légal de départ en retraite.

Jusqu'en 1983, le cumul d'une activité professionnelle et d'une retraite n'était soumis à aucune restriction. L'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumuls entre pensions de retraite et revenus d'activité a subordonné, à compter du 1^{er} avril 1983, pour les salariés relevant du régime général, du régime agricole ou d'un régime spécial (à l'exception des magistrats), le service d'une retraite à la rupture définitive de tout lien avec l'employeur ou, pour les assurés de ces régimes exerçant une activité non salariée, à la cessation définitive de cette activité. Toutefois, cette incompatibilité ne s'appliquait qu'à l'activité professionnelle exercée lors de l'entrée en jouissance de la pension et n'empêchait pas une reprise d'activité auprès d'un autre

employeur. Cette disposition qui avait à l'origine un caractère temporaire a été prolongée puis pérennisée par l'article 28 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Elle a été étendue aux non-salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales par l'article 12 de la loi n° 84-575 du 9 juillet 1984 portant diverses dispositions d'ordre social et aux non-salariés agricoles par l'article 11 de la loi n° 86-19 du 6 janvier 1986 relative à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a étendu le principe de cessation d'activité aux professions libérales (article 90) et permis le cumul d'une retraite et d'un revenu d'activité dans la limite d'un plafond (cumul emploi-retraite plafonné) à compter du 1^{er} janvier 2004 (article 15). Les règles de cessation d'activité pour percevoir une retraite et de cumul d'une retraite avec un revenu d'activité s'apprécient au sein d'un même groupe de régimes (salariés hors fonction publique, fonction publique, professions artisanales, industrielles et commerciales, professions libérales).

L'article 88 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a introduit une seconde forme de cumul, le cumul intégral des revenus d'activité avec une retraite sous réserve de remplir deux conditions : d'une part, l'assuré doit liquider la totalité de ses retraites de base et complémentaires, d'autre part il doit avoir atteint l'âge du taux plein et la durée d'assurance pour obtenir une retraite à taux plein ou l'âge d'annulation de la décote. Le cumul intégral est ouvert aux avocats et aux non-salariés agricoles sous condition de superficie maximale d'exploitation.

La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a apporté plusieurs innovations à compter du 1^{er} janvier 2015 (articles 19 et 20) : elle subordonne le service d'une retraite à la cessation d'activité dans tous les régimes de base légalement obligatoires, elle généralise le principe de non constitution de droits nouveaux à retraite après l'entrée en jouissance d'une pension (auparavant, cette règle ne s'appliquait qu'en cas de reprise d'activité relevant du même régime en application du principe d'intangibilité des pensions), elle encadre les possibilités de cumul chez les autres employeurs que les employeurs publics pour les fonctionnaires civils (le cumul n'était auparavant plafonné que par reprise d'activité dans une administration ou un établissement public administratif), elle prévoit un écrêtement de la pension en cas de dépassement du plafond dans le cadre du cumul emploi-retraite plafonné (auparavant la pension était suspendue) et elle assouplit pour le cumul intégral l'obligation de liquider toutes ses retraites de base et complémentaires : les pensions pour lesquelles l'âge d'ouverture des droits, le cas échéant sans décote est supérieur à l'âge légal sont exclues de cette obligation de liquidation jusqu'à ce que l'assuré ait atteint l'âge d'annulation de la décote dans ce régime.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout

moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.3. ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Une étude du Conseil d’orientation des retraites¹ sur onze pays² développés montre un point commun en matière de cumul emploi-retraite : la liquidation d’une pension ne fait pas obstacle à la poursuite d’une activité et celle-ci s’accompagne de l’acquisition de droits nouveaux sauf en France. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord, en Suède et en Italie, il n’existe aucune restriction au cumul emploi-retraite.

En Allemagne, en Belgique et aux Etats-Unis d’Amérique, le cumul emploi-retraite est ouvert avec abattement sous condition de ressources sur la pension liquidée en-dessous d’un certain âge mais en Allemagne et en Belgique, aucun abattement n’est opéré lorsque la rémunération est inférieure à un plafond.

Le Japon pratique un abattement sous condition de ressources en fonction de l’âge et les retraités cumulant emploi et pension sont exonérés de cotisations sur leur rémunération au-delà de 70 ans.

En Espagne, un abattement de 50 % de la pension est opéré.

Le tableau ci-dessous récapitule les différentes conditions de cumul emploi-retraite de ces pays :

PAYS	CONDITIONS DE CUMUL EMPLOI-RETRAITE
Allemagne	Possible sans restriction : pour les retraités de plus de 67 ans ; si la rémunération est inférieure à un plafond annuel (6 300 €). Possible avec abattement sur le niveau de pension de 40 % de la rémunération additionnelle au-delà du plafond. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.

¹ Source : COR, séance plénière du 21 novembre 2018, document n° 12 : L’activité des seniors et les transitions emploi-retraite à l’étranger

² Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis d’Amérique, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord et Suède.

PAYS	CONDITIONS DE CUMUL EMPLOI-RETRAITE
Belgique	Possible sans restriction : pour les retraités de 65 ans et plus totalisant une durée de carrière inférieure à 45 ans ; pour les retraités de moins de 65 ans totalisant une durée de carrière inférieure à 45 ans si la rémunération est inférieure à un plafond annuel (22 521 € pour une personne seule). Possible avec abattement sur le niveau de pension pour les retraités de moins de 65 ans totalisant une durée de carrière inférieure à 45 ans : abattement de 35 % si la rémunération est inférieure à 200 % du plafond ; abattement de 100 % (pension suspendue) au-delà du plafond. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.
Canada	Possible sans restriction pour les retraites complémentaires (CPP et QPP) : CPP : les cotisations salariales sur les rémunérations complémentaires sont obligatoires pour les 60-64 ans, facultatives pour les 65 ans et plus (dans ce cas, les cotisations employeurs sont obligatoires jusqu'aux 70 ans du salarié) ; QPP : les cotisations sur les rémunérations complémentaires sont obligatoires. Rémunération additionnelle ouvrant des droits nouveaux.
Espagne	Possible pour les retraités ayant atteint l'âge d'ouverture des droits avec abattement de 50 % sur la pension. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.
Etats-Unis d'Amérique	Possible sans restriction si l'assuré a dépassé l'âge d'ouverture des droits. Possible sous conditions d'âge et de ressources : abattement sur la pension de 33 % de la rémunération perçue pendant l'année où l'assuré atteint l'âge d'ouverture des droits, au-delà de 41 880 \$; abattement sur la pension de 50 % de la rémunération perçue pendant l'année précédant l'âge d'ouverture des droits, au-delà de 15 720 \$. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.

PAYS	CONDITIONS DE CUMUL EMPLOI-RETRAITE
Italie	Possible sans restriction. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.
Japon	Possible sous conditions d'âge et de ressources : pour les retraités de 60 à 64 ans, abattement sur la pension en fonction du cumul de la pension et de la rémunération, si le cumul excède 280 000 JPY ; pour les retraités de 65 ans et plus, abattement sur la pension en fonction du cumul de la pension et de la rémunération, si le cumul excède 460 000 JPY ; Les retraités de 70 ans et plus cumulant pension et rémunération sont exonérés de cotisations. Rémunération additionnelle ouvrant des droits nouveaux.
Pays-Bas	Possible selon les accords professionnels. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	Possible sans restriction. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.
Suède	Possible sans restriction. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les conditions de constitution de droits nouveaux à retraite lorsque l'assuré a déjà liquidé une retraite, alors que, jusqu'ici, cette possibilité était expressément exclue par l'article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale dans tous les cas, à l'exception de rares exceptions tenant à des circonstances ou des types d'activité spécifiques (militaires, marins bénéficiant d'une retraite anticipée, danseurs du ballet de l'Opéra national de Paris et mineurs ayant fait l'objet d'un plan social jusqu'à l'âge légal).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le cumul emploi-retraite constitue l'une des principales modalités de souplesse dans la transition entre l'activité et la retraite. Or, ce dispositif est peu mobilisé: en 2017, 3,3 % des retraités de 55 ans ou plus exercent une activité professionnelle et les taux d'emploi des personnes de 65 ans et plus sont nettement plus faibles en France que dans la moyenne de l'Union européenne (UE) : le taux d'emploi des hommes est de 7,7 % en France pour 17,2 % dans l'UE et celui des femmes de 5,4 % en France pour 10 % dans l'UE¹.

Ce dispositif peut apparaître inéquitable dans la mesure où l'assuré en cumul emploi-retraite cotise de la même façon qu'un assuré actif sans se créer aucun droit, ce qui génère par conséquent de nombreuses demandes d'exonération de cotisations.

Par ailleurs, les modalités du cumul emploi-retraite sont particulièrement complexes en raison de la fragmentation du système de retraite qui conduit à une diversité de règles et à la nécessité de mesures de coordination entre les régimes. Le système universel permet une simplification.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Option de maintien des principaux paramètres actuels du dispositif et notamment de la non-crédation de droits nouveaux à retraite

Il aurait pu être envisagé de conserver certains paramètres du cumul emploi-retraite qui est aujourd'hui conditionné par l'atteinte du taux plein par la durée d'assurance ou par l'âge pour un cumul intégral et ne permet de se constituer aucun droit nouveau à retraite. Or, la non constitution de droits nouveaux à retraite constitue l'une des principales raisons du recours modeste au dispositif. Le maintien de la non constitution de droits nouveaux pour des retraités ayant atteint l'âge d'équilibre apparaîtrait désincitatif et inadapté aux objectifs poursuivis dans le système universel. C'est pourquoi cette option a été écartée.

3.1.2. Option consistant à permettre la création de droits nouveaux dans tous les cas

Il aurait pu être envisagé de permettre la constitution de droits nouveaux dans tous les cas de cumul emploi retraite. Cette option aurait présenté le risque d'une dérive du dispositif, les assurés pouvant être amenés à liquider leur retraite de façon précoce, y compris avec décote, afin de bénéficier du cumul emploi-retraite. Cette option qui présenterait par ailleurs un risque de surcoût important, *a minima* à court terme, pourrait aboutir à un accroissement du nombre de retraités pauvres qui aurait liquidé une moindre pension pour pouvoir cumuler plus rapidement avec une activité.

¹ Source : DREES, les retraités et les retraites, édition 2019

3.2. DISPOSITIF RETENU

Afin d'éviter ces deux écueils, l'option retenue consiste à permettre le cumul d'une retraite avec une activité professionnelle dès l'âge minimal de départ. Toutefois, le cumul intégral d'un revenu d'activité avec une retraite n'est ouvert qu'à compter de l'âge d'équilibre de même que l'acquisition de nouveaux droits.

En outre, et ce dès 2022 dans le système actuel, les assurés cotiseront et se créeront de nouveaux droits à retraite après liquidation de leur retraite dès lors qu'ils auront rempli les conditions d'âge et de durée d'assurance du cumul emploi-retraite intégral (soit l'atteinte du taux plein).

Ce mécanisme, conjugué à la surcote au-delà de l'âge d'équilibre et à l'élargissement de la retraite progressive à de nouveaux assurés permet de rendre chacun de ces dispositifs attractifs. Ainsi, dans le système universel, les seuls assurés qui ne se constitueront pas de droits nouveaux et ne pourront cumuler les revenus de leur activité et leur retraite que dans la limite d'un plafond seront ceux n'ayant pas atteint l'âge d'équilibre, contre 67 ans aujourd'hui pour l'âge du taux plein.

Afin de limiter les complexités excessives, la réouverture de droits dans le cadre du cumul activité-retraite sera limitée à la première période d'activité suivant la retraite. Dans le cadre de sa seconde retraite, l'assuré pourra exclusivement acquérir des points contributifs et ne bénéficiera pas des dispositifs de solidarité (points de solidarité au titre des interruptions d'activité, compte personnel de prévention...). Dans le cadre du système actuel, cette seconde retraite bénéficiera automatiquement du taux plein sans possibilité de surcote. La première retraite ne sera pas reliquidée.

Pour un bénéficiaire d'une retraite de réversion en cumul activité-retraite, le calcul de cette dernière prendra en compte sa retraite et les droits qu'il aura constitués en cumul activité-retraite à la date du décès et ne sera pas révisée ultérieurement.

Les restrictions d'accès au cumul activité-retraite des travailleurs non-salariés agricoles prévues par les articles L. 732-39 et L. 732-40 du CRPM sont maintenues pour les chefs d'exploitation agricole exerçant sur du foncier :

- le cumul n'est autorisé que sur une parcelle réduite de terre, dans la limite des 2/5 de la surface minimale d'assujettissement (SMA) fixée par arrêté préfectoral ; la SMA nationale est fixée par un arrêté du 13 juillet 2015 à 12,5 hectares et, en application de l'article L. 722-5-1 du CRPM, la SMA départementale en polyculture-élevage ne peut être inférieure de plus de 30 % à la SMA nationale (dans les zones de montagne ou défavorisées, la limite inférieure peut atteindre 65 %) ;
- un cumul temporaire, pour une durée maximale de deux ans renouvelable, sans condition de revenus est possible sur autorisation préfectorale pour les assurés qui ne peuvent céder leur exploitation en pleine propriété ou en location, soit pour une raison indépendante de leur volonté, soit lorsque l'offre d'achat ou le prix du fermage ne répond pas aux conditions normales du marché (articles L. 732-40 et D. 732-56 du CRPM).

Au contraire, aucune restriction par rapport au droit commun n'est prévue ni actuellement ni dans ce projet de loi :

- pour une activité non salariée agricole assujettie par rapport au temps de travail ou en fonction des coefficients d'équivalence fixés pour les productions hors-sol par un arrêté du 18 septembre 2015 ;
- pour une activité non salariée agricole exercée en qualité de collaborateur ou d'aide-familial.

L'ouverture de droits supplémentaires sera accessible aux assurés relevant du système actuel dès 2022. La retraite issue de ces nouveaux droits sera calculée au taux plein, sur la base des dispositifs contributifs.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée une section 3 dans le nouveau chapitre III du titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, composée des nouveaux articles L. 193-7 à L. 193-13 qui regroupent les règles relatives au cumul activité-retraite ainsi que les nouveaux articles L. 732-66 et L. 732-67 dans le code rural et de la pêche maritime qui précisent les règles spécifiques aux travailleurs non-salariés des professions agricoles, à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées.

Au niveau réglementaire, l'ensemble des dispositions d'application des dispositions actuelles précitées seront abrogées.

Il modifie les articles du code du travail relatifs à :

- la mise à la retraite d'un salarié par l'employeur (articles L. 1237-5 et L. 1237-5-1) et à la cessation de versement des allocations de chômage (article L. 4521-4) pour tirer les conséquences du remplacement du taux plein par l'âge d'équilibre ;
- l'indemnité de mise à la retraite (article L. 1237-7) et l'indemnité de départ à la retraite (article L. 1237-9) pour tirer les conséquences de la constitution de droits nouveaux dans le cadre du cumul activité-retraite.

Enfin, il modifie l'article L. 161-22-1 A actuel du code de la sécurité sociale, permettant aux assurés relevant du système actuel de bénéficier de droits nouveaux en cas de reprise d'activité professionnelle après la liquidation de leur retraite.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

L'article 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

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

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

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts financiers

Dans le régime général, les cotisations versées par les assurés en cumul-emploi retraite, sans ouvrir de droits nouveaux, en 2017 s'élèvent à environ 500 M€ pour 3,6 Mds € de pensions versées¹.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le présent article n'a pas d'impact spécifique direct sur les employeurs. Toutefois, en encourageant, par l'ouverture de droits nouveaux à retraite, les salariés à prolonger leur durée d'activité au-delà de l'âge d'équilibre, il suppose un accompagnement des employeurs dans l'encouragement à la poursuite d'activité des seniors.

4.2.3. Impacts sur les assurés

Le nouveau dispositif ne présente pas de différence avec le dispositif actuel pour les assurés n'ayant pas atteint l'âge d'équilibre : ces derniers pourront toujours cumuler activité et retraite mais ils ne s'ouvriront toujours pas de droits nouveaux à retraite et le cumul demeurera plafonné.

Au-delà de cet âge, le cumul sera intégral et des droits nouveaux à retraite seront constitués. Il est donc prévisible que des assurés de cette tranche d'âge soient plus nombreux à reprendre (ou poursuivre pour les travailleurs indépendants) une activité.

¹ Source : étude CNAV n° 2018-045, Les retraités du régime général qui sont salariés du secteur privé en 2017 : cumul emploi retraite et retraite progressive, novembre 2018.

4.3. IMPACT SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

En 2017, 45 % des personnes cumulant une activité avec une retraite sont des femmes¹ et, dans le régime général des salariés, la proportion est de 48 %². L'attractivité actuelle du dispositif semble donc partagée et l'avantage que représente la constitution de droits nouveaux est susceptible d'intéresser les femmes comme les hommes. Cependant, ce dispositif bénéficiera d'autant plus aux femmes que leurs retraites sont actuellement moins élevées.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 62.

5.2.2. Application dans l'espace

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

5.2.3. Textes d'application

Les plafonds de revenus que peuvent procurer l'activité cumulée avec la pension de retraite ainsi que la durée maximale d'exploitation agricole durant seront précisés par décret.

¹ Source : DREES, Les retraités et les retraites, édition 2019, fiche 19.

² Source : CNAV, Les retraités du régime général qui sont salariés du secteur privé en 2017 : cumul emploi retraite et retraite progressive, novembre 2018.

ANNEXE

TEXTES CONSOLIDÉS, ACTUELS ET MODIFIÉS

Article L. 161-22-1 A actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 161-22-1 A modifié du code de la sécurité sociale
La reprise d'activité par le bénéficiaire d'une pension de vieillesse personnelle servie par un régime de retraite de base légalement obligatoire n'ouvre droit à aucun avantage de vieillesse, de droit direct ou dérivé, auprès d'aucun régime légal ou rendu légalement obligatoire d'assurance vieillesse, de base ou complémentaire. Le premier alinéa du présent article n'est pas opposable à l'assuré qui demande le bénéfice d'une pension au titre d'une retraite progressive prévue par des dispositions législatives ou réglementaires, notamment à l'article L. 351-15.	La reprise d'activité par le bénéficiaire d'une pension de vieillesse personnelle servie par un régime de retraite de base légalement obligatoire n'ouvre droit à aucun avantage de vieillesse, de droit direct ou dérivé, auprès d'aucun régime légal ou rendu légalement obligatoire d'assurance vieillesse, de base ou complémentaire. Le premier alinéa du présent article n'est pas opposable à l'assuré qui demande le bénéfice d'une pension au titre d'une retraite progressive prévue par des dispositions législatives ou réglementaires, notamment à l'article L. 351-15. Le premier alinéa n'est pas opposable aux assurés ayant atteint l'âge mentionné au a de l'article L. 161-22 ou remplissant la condition mentionnée au b du même article. La nouvelle retraite résultant d'une reprise d'activité dans le même régime de retraite de base légalement obligatoire ou d'une première affiliation dans un tel régime bénéficie du taux plein ou du pourcentage maximum mentionnés à l'article L. 161-17-3. Aucune majoration, aucun supplément ou aucun accessoire ne peut être octroyé au titre de cette retraite. Les périodes assimilées mentionnées à l'article L. 173-1-4 ne sont pas applicables pour le calcul de cette retraite. Aucun droit ne peut être acquis dans un même régime de retraite de base légalement obligatoire après la liquidation d'une

	deuxième retraite en application de l'alinéa précédent. La condition mentionnée au quatrième alinéa de l'article L. 161-22 et aux articles L. 351-10-1 et L. 353-6 ainsi qu'au dernier alinéa de l'article L. 732-54-1 du code rural et de la pêche maritime ne s'applique pas à la nouvelle retraite résultant d'une reprise d'activité dans le même régime de retraite de base légalement obligatoire ou d'une première affiliation dans un tel régime.
Article L. 1237-5 actuel du code du travail	Article L. 1237-5 modifié du code du travail
La mise à la retraite s'entend de la possibilité donnée à l'employeur de rompre le contrat de travail d'un salarié ayant atteint l'âge mentionné au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale sous réserve des septième à neuvième alinéas : Un âge inférieur peut être fixé, dans la limite de celui prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, dès lors que le salarié peut bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein au sens du code de la sécurité sociale : 1° Dans le cadre d'une convention ou d'un accord collectif étendu conclu avant le 1er janvier 2008 fixant des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle ; 2° Pour les bénéficiaires d'une préretraite ayant pris effet avant le 1er janvier 2010 et mise en œuvre dans le cadre d'un accord professionnel mentionné à l'article L. 5123-6 ; 3° Dans le cadre d'une convention de préretraite progressive conclue antérieurement au 1er janvier 2005 ;	La mise à la retraite s'entend de la possibilité donnée à l'employeur de rompre le contrat de travail d'un salarié ayant atteint l'âge mentionné au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale ou l'âge mentionné à l'article L. 191-1 du même code augmenté de cinq années sous réserve des septième à neuvième alinéas : Un âge inférieur peut être fixé, dans la limite de celui prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, dès lors que le salarié peut bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein au sens du code de la sécurité sociale : 1° Dans le cadre d'une convention ou d'un accord collectif étendu conclu avant le 1er janvier 2008 fixant des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle ; 2° Pour les bénéficiaires d'une préretraite ayant pris effet avant le 1er janvier 2010 et mise en œuvre dans le cadre d'un accord professionnel mentionné à l'article L. 5123-6 ; 3° Dans le cadre d'une convention de préretraite progressive conclue antérieurement au 1er janvier 2005 ;

4° Dans le cadre du bénéfice de tout autre avantage de préretraite défini antérieurement à la date de publication de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et ayant pris effet avant le 1er janvier 2010. Avant la date à laquelle le salarié atteint l'âge fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale et dans un délai fixé par décret, l'employeur interroge par écrit le salarié sur son intention de quitter volontairement l'entreprise pour bénéficier d'une pension de vieillesse. En cas de réponse négative du salarié dans un délai fixé par décret ou à défaut d'avoir respecté l'obligation mentionnée à l'alinéa précédent, l'employeur ne peut faire usage de la possibilité mentionnée au premier alinéa pendant l'année qui suit la date à laquelle le salarié atteint l'âge fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale. La même procédure est applicable chaque année jusqu'au soixante-neuvième anniversaire du salarié.	4° Dans le cadre du bénéfice de tout autre avantage de préretraite défini antérieurement à la date de publication de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et ayant pris effet avant le 1er janvier 2010. Avant la date à laquelle le salarié atteint l'âge fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale ou l'âge mentionné à l'article L. 191-1 du même code augmenté de cinq années et dans un délai fixé par décret, l'employeur interroge par écrit le salarié sur son intention de quitter volontairement l'entreprise pour bénéficier d'une pension de vieillesse. En cas de réponse négative du salarié dans un délai fixé par décret ou à défaut d'avoir respecté l'obligation mentionnée à l'alinéa précédent, l'employeur ne peut faire usage de la possibilité mentionnée au premier alinéa pendant l'année qui suit la date à laquelle le salarié atteint l'âge fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale ou l'âge mentionné à l'article L. 191-1 du même code augmenté de cinq années. La même procédure est applicable chaque année jusqu'au soixante-neuvième anniversaire du salarié.
Article L. 1237-5-1 actuel du code du travail	Article L. 1237-5-1 modifié du code du travail
A compter du 22 décembre 2006, aucune convention ou accord collectif prévoyant la possibilité d'une mise à la retraite d'office d'un salarié à un âge inférieur à celui fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale ne peut être signé ou étendu. Les accords conclus et étendus avant le 22 décembre 2006, déterminant des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle et fixant un âge inférieur à	A compter du 22 décembre 2006, aucune convention ou accord collectif prévoyant la possibilité d'une mise à la retraite d'office d'un salarié à un âge inférieur à celui fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale ou l'âge mentionné à l'article L. 191-1 du même code augmenté de cinq années ne peut être signé ou étendu. Les accords conclus et étendus avant le 22 décembre 2006, déterminant des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle et fixant un âge inférieur à

celui mentionné au même 1°, dès lors que le salarié peut bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein et que cet âge n'est pas inférieur à celui fixé au premier alinéa de l'article L. 351-1 du même code, cessent de produire leurs effets au 31 décembre 2009.	celui mentionné au même 1°, dès lors que le salarié peut bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein et que cet âge n'est pas inférieur à celui fixé au premier alinéa de l'article L. 351-1 du même code, cessent de produire leurs effets au 31 décembre 2009.
Article L. 1237-7 actuel du code du travail	Article L. 1237-7 modifié du code du travail
La mise à la retraite d'un salarié lui ouvre droit à une indemnité de mise à la retraite au moins égale à l'indemnité de licenciement prévue à l'article L. 1234-9.	La mise à la retraite d'un salarié lui ouvre droit à une indemnité de mise à la retraite au moins égale à l'indemnité de licenciement prévue à l'article L. 1234-9. Chaque salarié ne peut bénéficier que d'une seule indemnité de départ ou de mise à la retraite. L'indemnité est attribuée lors de la première liquidation de la retraite.
Article L. 1237-9 actuel du code du travail	Article L. 1237-9 modifié du code du travail
Tout salarié quittant volontairement l'entreprise pour bénéficier d'une pension de vieillesse a droit à une indemnité de départ à la retraite. Le taux de cette indemnité varie en fonction de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise. Ses modalités de calcul sont fonction de la rémunération brute dont il bénéficiait antérieurement. Ce taux et ces modalités de calcul sont déterminés par voie réglementaire.	Tout salarié quittant volontairement l'entreprise pour bénéficier d'une pension de vieillesse a droit à une indemnité de départ à la retraite. Le taux de cette indemnité varie en fonction de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise. Ses modalités de calcul sont fonction de la rémunération brute dont il bénéficiait antérieurement. Ce taux et ces modalités de calcul sont déterminés par voie réglementaire. Chaque salarié ne peut bénéficier que d'une seule indemnité de mise à la retraite ou de départ à la retraite. L'indemnité est attribuée lors de la première liquidation de la retraite.
Article L. 5421-4 actuel du code du travail	Article L. 5421-4 modifié du code du travail
Le revenu de remplacement cesse d'être versé : 1° Aux allocataires ayant atteint l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale justifiant de la durée d'assurance, définie au deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, requise pour	Le revenu de remplacement cesse d'être versé : 1° Aux allocataires ayant atteint l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale justifiant de la durée d'assurance, définie au deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, requise pour

l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein ; 2° Aux allocataires atteignant l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du même code augmenté de cinq ans ; 3° Aux allocataires bénéficiant d'une retraite attribuée en application des articles L. 161-17-4, L. 351-1-1, L. 351-1-3, L. 351-1-4 et des II et III des articles L. 643-3 et L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale, des articles L. 732-18-1 à L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime et des troisième et septième alinéas du I de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998).	l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein ; 2° Aux allocataires atteignant l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du même code augmenté de cinq ans ; 3° Aux allocataires bénéficiant d'une retraite attribuée en application des articles L. 161-17-4, L. 351-1-1, L. 351-1-3, L. 351-1-4 et des II et III des articles L. 643-3 et L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale, des articles L. 732-18-1 à L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime et des troisième et septième alinéas du I de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998) ; 4° Pour les assurés mentionnés au II de l'article L. 190-1 du code de la sécurité sociale : a) Aux allocataires ayant atteint l'âge d'équilibre prévu à l'article L. 191-5 du code de la sécurité sociale applicable à leur génération ; b) Aux allocataires bénéficiant d'une retraite attribuée en application des articles L. 192-1, L. 192-2, L. 192-4 et L. 192-5 du code de la sécurité sociale ou des troisième à septième alinéas du I de l'article 41 de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999.

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système de retraite actuel, il existe plusieurs mécanismes dits de « modularité », qui permettent aux assurés de contribuer volontairement à leurs régimes afin d'améliorer le montant de leurs droits à retraite.

1.1.1. Dispositifs de rachat de cotisations

Les rachats permettent d'acquérir des droits à retraite au titre de périodes passées. Ces dispositifs permettent aux assurés qui n'ont pas des carrières complètes d'acquérir des trimestres manquants, notamment afin d'atténuer ou de supprimer la décote et ainsi de d'anticiper la date à laquelle ils peuvent partir au taux plein.

Rachat au titre des années d'études et années incomplètes, dit « Rachat Fillon » ou « versement pour la retraite »¹

Ce dispositif permet de racheter jusqu'à 12 trimestres correspondant aux années d'études supérieures et aux années d'activité incomplètes, pour lesquelles l'assuré a validé moins de 4 trimestres par an.

Il est ouvert aux assurés de l'ensemble des régimes de base, à l'exception des assurés affiliés au régime des marins, géré par l'ENIM.

La formule de calcul est prévue afin que ce rachat soit actuariellement neutre. Le montant du rachat dépend de trois paramètres² :

- L'âge auquel le rachat est effectué ;
- Le revenu moyen des trois dernières années ;
- L'option de rachat retenue :
 - Dans la 1^{ère} option (taux seul), les trimestres rachetés peuvent servir uniquement à réduire la décote ;
 - Dans la 2^{ème} option (taux + durée), les trimestres rachetés permettent de réduire la décote et d'augmenter la durée de cotisation prise en compte pour le calcul du coefficient de proratisation ;
 - Dans la fonction publique et les régimes spéciaux, une troisième option s'ajoute. Il est possible de racheter des trimestres qui affectent la durée de cotisation prise en compte pour le calcul de la pension, sans affecter la décote.

¹ Art. L. 351-14-1 CSS

² L'équation permettant de déterminer le coût d'un trimestre est prévue à l'article D. 351-9 CSS

Par dérogation au principe de neutralité actuarielle poursuivie par ce rachat, les assurés peuvent bénéficier d'une réduction forfaitaire s'ils rachètent leurs trimestres d'études dans les 10 ans après la fin de leurs études, dans la limite de 4 trimestres¹. Le montant de cette réduction dépend du régime et de l'option de rachat choisie.

Les assurés qui ont effectué un rachat au titre des années d'études et années incomplètes pour leur retraite de base peuvent également effectuer un rachat de points de retraite complémentaire à ce titre auprès de l'AGIRC-ARRCO : c'est ce que prévoient les dispositions des articles 46 à 49 de l'accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017.

Le nombre total de points rachetables est fixé à 140 par an, soit 420 points maximum pour 3 années rachetées (le maximum autorisé dans le régime de base). Le coût du rachat est égal à la valeur du point Agirc-Arrco au moment du rachat, multipliée par un coefficient qui dépend de l'âge de l'assuré au moment du rachat. La formule pour procéder à ce calcul est donc la suivante : coût du point AGIRC-ARRCO = nombre de points à racheter X valeur du point X coefficient d'âge (ci-après).

Âge	Coefficient
20 ans	20,4
21 ans	20,5
22 ans	20,6
23 ans	20,7
24 ans	20,8
25 ans	21,0
26 ans	21,1
27 ans	21,2
28 ans	21,3
29 ans	21,4
30 ans	21,6
31 ans	21,7
32 ans	21,8
33 ans	21,9
34 ans	22,0

¹ Il de l'art. L. 351-14-1 CSS.

35 ans	22,1
36 ans	22,2
37 ans	22,4
38 ans	22,5
39 ans	22,6
40 ans	22,7
41 ans	22,8
42 ans	23,0
43 ans	23,1
44 ans	23,2
45 ans	23,3
46 ans	23,4
47 ans	23,6
48 ans	23,7
49 ans	23,8
50 ans	24,0
51 ans	24,1
52 ans	24,2
53 ans	24,4
54 ans	24,5
55 ans	24,7
56 ans	24,9
57 ans	25,1
58 ans	25,2
59 ans	25,4

60 ans	25,6
61 ans	25,9
62 ans	26,1
63 ans	26,3
64 ans	26,5
65 ans	26,7
66 ans	26,9

La valeur du point AGIRC-ARRCO est celle de l'année de versement. Ainsi une personne de 50 ans qui souhaite en 2019 racheter le nombre maximum de points autorisés au titre de ses années d'études devra s'acquitter de la somme de 57 291,36 € (17,0571 x 140 x 24).

Il n'est pas possible de racheter de points à ce titre à l'IRCANTEC. Toutefois sous certaines conditions, les agents et anciens agents ou leurs ayants droit peuvent sur leur demande faire prendre en compte les services accomplis antérieurement à la date d'application du régime et répondant aux conditions définies par le décret du 23 décembre 1970 en effectuant un versement égal au montant des cotisations qui auraient été acquittées au titre du régime de l'IRCANTEC ou des régimes qui l'ont précédé si ces barèmes leur avaient été appliqués aux époques où ces services ont été accomplis ; le service employeur doit alors verser la part des cotisations qui lui aurait incombé.¹ De même, lorsque les agents sont titularisés avec effet rétroactif et sont admis à faire valider leurs services d'auxiliaire auprès de leur régime de titulaire, l'Ircantec reverse les cotisations qu'elle a reçues au titre de ces mêmes services aux régimes de titulaires concernés².

Rachat pour les apprentis et les assistant(e)s maternel(le)s³ :

- Pour les assurés qui étaient en apprentissage entre le 1^{er} juillet 1972 et le 31 décembre 2013, ou qui ont été assistant(e) maternel(le) entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 1990, il existe un tarif unique préférentiel de rachat de trimestres d'années incomplètes, qui s'élève à 1 349 € par trimestre en 2019.
- Ces rachats à tarifs préférentiels visent à permettre aux apprentis et aux assistant(e)s maternel(le)s de compenser les périodes pendant lesquelles ils ont cotisé sur des montants insuffisants pour valider 4 trimestres par an pour leur retraite de base.
- Les trimestres ainsi rachetés sont valables pour le taux et la durée d'assurance.

Rachat Madelin⁴ :

¹ Article 12 de l'arrêté du 30 décembre 1970.

² Décret du 23 décembre 1970 modifié art.9 § 1

³ III et IV de l'art. L. 351-14-1 CSS.

⁴ I de l'art. L. 634-2-1 CSS.

- Les commerçants, artisans et industriels affiliés à la SSI peuvent racheter des trimestres au titre du rachat Madelin.
- Ce dispositif permet de compléter les trimestres d'années où le revenu était trop faible pour valider 4 trimestres. Ce rachat ne peut intervenir que dans les 6 ans qui suivent le moment où les revenus définitifs de l'année concernée sont connus. L'ensemble des trimestres manquants de chaque année concernée doit être racheté.
- Son coût est moins élevé que le rachat « Fillon ». La base de calcul du montant d'un trimestre racheté tient compte de la moyenne des revenus non-salariés cotisés antérieurs à l'année de la demande et l'âge de l'assuré au moment du rachat.
- Les trimestres rachetés permettent de réduire la décote et d'augmenter la durée de cotisation prise en compte pour le calcul du coefficient de proratisation.
- Le nombre de trimestres rachetables n'est pas limité.

Autres rachats :

De nombreux autres types de rachats peuvent donner lieu à l'attribution de droits à retraite, pris en compte de manières diverses selon les régimes.

Rachat de cotisations pour affiliation tardive¹

Les personnes dont l'affiliation au régime général, à un régime de sécurité sociale algérien, ou au régime de sécurité sociale des DOM a été tardive, c'est-à-dire n'a été rendue obligatoire qu'après le 1^{er} juillet 1930, peuvent effectuer un rachat de cotisations. La demande de rachat, qui peut également être effectuée par le conjoint survivant, porte sur la période comprise entre 1930 et la date d'affiliation obligatoire au régime.

La demande de rachat doit être déposée dans un délai de 10 ans à compter de la date d'effet de l'immatriculation à l'assurance obligatoire.

Rachat de cotisations pour les anciens détenus²

Ce dispositif permet aux personnes qui, avant le 1^{er} janvier 1977, ont effectué un travail pénal ou ont fait l'objet d'une détention provisoire dont la durée n'a pas été imputée sur la durée de la peine de racheter des cotisations.

Le tarif de ce rachat est identique au rachat au titre des années d'études et années incomplètes.

Le coût d'un trimestre pour l'assuré dépend de l'option choisie. Il peut être effectué uniquement pour le taux ou pour le taux et la durée d'assurance.

Rachat de cotisations pour activité salariée hors de France³

Toute personne qui a exercé une activité salariée ou assimilée hors du territoire français depuis le 1^{er} juillet 1930 peut racheter des cotisations. Pour ce faire, l'assuré doit :

- avoir été à la charge d'un régime obligatoire français d'assurance maladie pendant au moins 5 ans ;

¹ Art. L. 351-14 CSS.

² Loi n°75-1350 du 31 décembre 1975.

³ Art. L. 742-2 CSS.

- demander le rachat dans les 10 ans à compter du dernier jour de la dernière activité à l'étranger.

Le tarif de ce rachat est identique au rachat au titre des années d'études et années incomplètes.

Le coût d'un trimestre pour l'assuré dépend de l'option choisie. Il peut être effectué uniquement pour le taux ou pour le taux et la durée d'assurance.

Rachat de cotisations pour les personnes rapatriées¹

Les personnes ou leur conjoint survivant ayant la qualité de rapatriés, qui ont exercé une activité salariée dans les Etats anciennement placés sous la souveraineté, la tutelle ou le protectorat de la France peuvent bénéficier d'un rachat pour les périodes comprises entre le 1^{er} juillet 1930 et la date du rapatriement.

Le montant trimestriel du rachat dépend :

- de l'âge de l'assuré à la date de la demande ;
- de l'option choisie ;
- des revenus d'activité soumis à cotisations des 12 derniers mois.

Rachat de cotisations des bénéficiaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux²

Ce rachat est ouvert personnes qui ont bénéficié de l'indemnité de soins aux tuberculeux. Le rachat porte sur les périodes de perception excédant 36 trimestres (une validation gratuite est possible jusqu'à 36 trimestres) ou sur la période de perception lorsque le droit à validation gratuite n'est pas ouvert.

Ce rachat est pris en compte pour le taux et la durée de proratisation. Il entraîne un report de salaires au compte de l'assuré.

Rachat « tierce personne »³

Les personnes qui, sans être rémunérées, ont rempli les fonctions de tierce personne auprès d'un membre de leur famille infirme ou invalide peuvent racheter des cotisations d'assurance vieillesse pour les périodes pendant lesquelles elles ont exercé ces fonctions.

La demande de rachat doit être déposée dans un délai de 10 ans après que le demandeur ait cessé de remplir ces fonctions de tierce personne.

Ce rachat est pris en compte pour le taux et la durée de proratisation. Il entraîne un report de salaires au compte de l'assuré.

Versement pour la retraite d'enfants d'anciens supplétifs⁴

Une possibilité de rachat de cotisations vieillesse est ouverte pour les enfants des anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives et assimilés de statut civil de droit local

¹ Loi n°85-1274 du 4 décembre 1985.

² Art. L. 742-4 CSS.

³ Art. L. 742-1 CSS.

⁴ Art. 79 de la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014.

qui ont servi en Algérie et qui sont venus établir leur domicile en France. Ce dispositif est applicable aux demandes de versement pour la retraite déposées depuis le 1^{er} juillet 2015.

Le coût du rachat de chaque trimestre, fixé par rapport au tarif du rachat au titre des années d'études et années incomplètes, est diminué d'une réduction forfaitaire de 2 000 € prise en charge par l'État dans des conditions et limites fixées par décret¹.

Le nombre de trimestres d'assurance attribués au titre de ce rachat est limité à 4, sans que le total des trimestres acquis à ce titre et au titre des années d'études et/ou des périodes d'assurance incomplètes puisse être supérieur à 12.

Ce rachat n'est utilisé que pour la détermination du taux de calcul de la retraite.

Rachat dans les organisations internationales

Certains accords de sécurité sociale signés entre les organisations internationales et la France permettent aux agents qui quittent l'organisation sans droit à retraite, de racheter des cotisations pour leur période de service dans l'organisation.

Sont concernées les agents des organisations suivantes :

- Agence spatiale européenne (ASE) ;
- Conseil de l'Europe ;
- Laboratoire européen de biologie moléculaire (LEBM) ;
- Organisation européenne de coopération et de développement économiques (OCDE) ;
- Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (OEPP) ;
- Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ;
- Union de l'Europe occidentale (UEO).

Le demandeur doit avoir été à la charge d'un régime obligatoire français d'assurance maladie pendant au moins 5 années civiles.

Le montant trimestriel du rachat dépend :

- de l'âge de l'assuré à la date de sa demande ;
- de l'option de rachat choisie (taux ou taux et durée) ;
- des revenus d'activité soumis à cotisations des 12 derniers mois d'activité salariée.

Rachat pour les conjoints collaborateurs

Ce dispositif permet de racheter des trimestres dans la limite de 6 années (soit au total 24 trimestres) au titre des années antérieures à 2005, pendant lesquelles le conjoint n'était pas affilié volontairement comme conjoint collaborateur, avant la mise en place de l'affiliation obligatoire de ce statut². Il doit justifier sa participation directe et effective à l'activité de l'entreprise.

¹ Décret n°2015-772 du 29 juin 2015.

² L'affiliation à l'assurance vieillesse du conjoint collaborateur du chef d'une entreprise n'est devenue obligatoire que depuis la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

Le demandeur doit être âgé d'au moins vingt ans et d'au plus soixante-sept ans et ne doit pas avoir liquidé sa pension de retraite.

Le coût des trimestres tient compte :

- de l'âge du conjoint au moment du rachat ;
- de la moyenne annuelle du total des salaires et des revenus d'activité non salariés perçus du conjoint au cours des trois années civiles précédant la demande de rachat ;
- du taux d'actualisation applicable aux salaires et revenus retenus.

Ce dispositif n'est pas pérenne, les demandes doivent être déposées au plus tard le 31 décembre 2020.

Rachat aide familiale agricole¹

Les périodes d'aide familial accomplies après l'âge de fin de scolarité obligatoire et avant l'âge légal d'affiliation au régime NSA peuvent faire l'objet d'une validation en contrepartie d'un rachat de cotisations.

L'assuré doit avoir un lien de famille avec le chef d'exploitation ou son conjoint. Il doit avoir eu la qualité d'aide familial après l'âge de la scolarité obligatoire (14 ans jusqu'à la génération 1952, 16 ans pour les autres) et avant l'âge d'affiliation au régime obligatoire d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles (fixé à 21 ans avant le 1^{er} janvier 1976, abaissé à 18 ans à cette date, puis à 16 ans à compter du 1^{er} janvier 2004).

Le coût de ce rachat dépend :

- de l'âge de l'assuré à la date de la demande de rachat ;
- de la prise en compte du rachat pour l'ouverture du droit et le calcul des pensions de retraite au titre des seuls régimes agricoles (salarié et non salarié) ou au titre de l'ensemble des régimes de base légalement obligatoires ;
- de ses revenus professionnels au cours des 3 années ayant précédé la demande de rachat.

1.1.2. Dispositif de surcotisation²

Les salariés à temps partiel du régime général et du régime agricole ont la possibilité de cotiser sur la base de ce que serait leur salaire à temps plein reconstitué.

Ce mécanisme suppose un accord entre le salarié et l'employeur, fixant la proportion, la durée et les modalités de la prise en charge des cotisations par chacune des parties.

Le versement de cette surcotisation est possible aussi bien dans le régime de base que dans le régime complémentaire AGIRC-ARRCO. L'accord pour une surcotisation dans le régime de base n'entraîne cependant pas nécessairement le même accord pour le régime complémentaire.

Il n'est pas possible de surcotiser uniquement à l'AGIRC-ARRCO.

¹ Art. L. 732-35-1 CRPM.

² Art. L. 241-3-1 CSS.

L'IRCANTEC n'applique pas ce dispositif.

Dans les régimes de la fonction publique, les agents travaillant à temps partiel ont la possibilité de surcotiser pour que leur temps de travail compte comme du temps plein¹. Cette prise en compte ne peut avoir pour effet d'augmenter la durée totale de services de plus de 4 trimestres sur l'ensemble de la carrière, ou 8 trimestres pour les fonctionnaires handicapés à partir de 80 % de taux d'invalidité.

Seules trois sections des professionnels libéraux (CAVEC, CAVOM et CIPAV) proposent une surcotisation pour améliorer les droits à la retraite de l'assuré ou de son conjoint dans le cadre de la réversion.

Des dispositifs similaires sont prévus pour les assurés des régimes spéciaux, notamment ceux des IEG², de la SNCF³, de la RATP⁴, de l'Opéra national de Paris⁵, de la Comédie-Française⁶, de la Banque de France⁷ et du Port autonome de Strasbourg⁸.

1.1.3. Assurance vieillesse volontaire (AVV)

Assurance vieillesse volontaire des salariés pour la retraite de base⁹

L'assurance volontaire permet de s'affilier volontaire au régime général et de se créer ainsi des droits au titre de la retraite de base.

La faculté d'adhérer volontairement à l'assurance vieillesse des salariés est ouverte à certaines personnes ne relevant pas d'un régime de retraite obligatoire :

l'assuré qui cesse de remplir les conditions d'affiliation obligatoire et a dépendu au moins 6 mois d'un régime salarié (régime général, agricole, régime spécial ou fonction publique) ;

le salarié à l'étranger qui a été affilié 5 ans à l'assurance maladie d'un régime obligatoire français ou à la Caisse des Français de l'Etranger (CFE) ;

la personne qui assume les fonctions de tierce personne auprès d'un membre de sa famille ;

le parent chargé de famille non assuré obligatoire à titre personnel en France ou à l'étranger ;

le bénéficiaire de l'indemnité de soins aux tuberculeux avant le 01/12/1982.

Le taux de cotisation représente le total des cotisations patronales et salariales (soit 17,75 % en 2019).

Pour le calcul du montant de ressources sur lequel est appliqué le taux, le demandeur est classé dans l'une des 4 catégories de revenu, déterminée en fonction du salaire brut des 6 derniers mois d'activité et converti en revenu annuel.

¹ Art. L. 11 bis CPCMR.

² Art. 11 de l'annexe 3 au statut national du personnel des IEG annexé au décret n° 46-1541.

³ Art. 8 du décret n° 2008-639.

⁴ Art. 18 du décret n° 2008-637.

⁵ Art. 11 du décret n° 68-382.

⁶ Art. 13 bis du décret n° 68-960.

⁷ Art. 11 du Décret n° 2007-262.

⁸ Art. 11 du règlement des pensions du personnel titulaire du port autonome de Strasbourg.

⁹ Art. L. 742-1 CSS.

Catégories	Dernier revenu annuel	Assiette de cotisations
Catégorie 1	Supérieur ou égal à 40 524 €	100 % du PASS
Catégorie 2	Entre 20 262 et 40 523 €	75 % du PASS
Catégorie 3	Inférieur à 20 262 €	50 % du PASS
Catégorie 4	Moins de 22 ans, quel que soit le revenu	25 % du PASS

L'assurance volontaire permet la validation de trimestres cotisés qui comptent pour la retraite comme des trimestres acquis selon les modalités de droit commun.

Assurance vieillesse volontaire pour la retraite complémentaire

Les salariés expatriés peuvent souscrire à l'assurance vieillesse complémentaire facultative gérée par le groupe Humanis, qui fait partie de la fédération AGIRC-ARRCO pour acquérir des points de retraite complémentaire.

La cotisation comprend à la fois la part salariale et la part patronale, soit, en 2019 :

- 10,05 % sur la part du salaire sous le PASS (10,37 % si le salaire total dépasse 1 PASS) ;
- 24,64 % sur la part du salaire entre 1 et 8 PASS.

A ces cotisations s'ajoutent pour les cadres la cotisation APEC de 0,06 % sur la part du salaire inférieure à 4 PASS.

La cotisation n'est pas calculée sur la base du salaire réel, mais sur celle d'un salaire fixe, appelé salaire de correspondance. Ce salaire est celui que l'assuré percevrait en France pour une fonction équivalente à celle qu'il exerce à l'étranger.

Assurance vieillesse volontaire des travailleurs non-salariés (base¹ et complémentaire)

La faculté d'adhérer volontairement à l'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés est ouverte aux personnes suivantes :

- personnes ayant exercé en dernier lieu une activité artisanale ou commerciale ou ayant exercé en tant que professionnels libéraux, qui ne peuvent prétendre en raison de leur âge aux prestations de retraite, et n'exerçant aucune activité professionnelle susceptible de les assujettir à un régime d'assurance vieillesse obligatoire ;
- propriétaire de fonds de commerce ayant exercé en dernier lieu une activité artisanale ou commerciale, qui cessent d'exercer directement cette activité en raison de la mise en location gérance de leur fonds, n'exerçant aucune autre activité professionnelle non salariée et n'étant affilié à aucun régime d'assurance vieillesse de non-salariés (régime des professions commerciales, artisanales, libérales ou agricoles) ;
- travailleurs indépendants expatriés, quelle que soit leur nationalité, qui justifient d'une affiliation préalable à un régime obligatoire d'assurance maladie français pendant au moins

¹ Art. L. 742-6 CSS

5 ans et qui exercent leur activité professionnelle artisanale ou commerciale ou libérale hors du territoire français ;

- personne participant habituellement à l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale ou artisanale (autre que le conjoint marié ou pacsé du chef d'entreprise) sans être affilié à un régime obligatoire d'assurance vieillesse ;
- ancien conjoint collaborateur qui ne cotise plus au régime auquel le chef d'entreprise est affilié (SSI ou CNAVPL), qui ne peuvent prétendre en raison de leur âge à une retraite, et n'exerçant aucune activité professionnelle susceptible de les assujettir à un régime d'assurance vieillesse obligatoire.

L'assurance vieillesse volontaire de ces assurés est gérée par leur dernier régime d'affiliation : SSI, CNAVPL, CNBF, ou MSA.

Les modalités de calcul des cotisations dues varient selon le régime concerné.

Les assurés de la SSI sont classés au moment de leur affiliation dans une catégorie de revenu, en fonction des revenus de leur dernière année d'activité. Il existe trois catégories, qui sont les mêmes que les trois premières catégories utilisées pour les salariés :

Catégories	Dernier revenu annuel	Assiette de cotisations
Catégorie 1	Supérieur ou égal au PASS	100 % du PASS
Catégorie 2	Entre 50 % et 100 % du PASS	75 % du PASS
Catégorie 3	Moins de 50 % du PASS	50 % du PASS

Les taux de cotisation appliqués à ces catégories de revenu sont les mêmes que pour les affiliés obligatoires, soit en 2019 :

- 17,75 % pour la retraite de base ;
- 7 % jusqu'à 37 960 €, 8 % entre 37 960 € et 162 096 € pour la retraite complémentaire.

S'agissant des professions libérales et des avocats, les cotisations sont calculées sur la base du revenu d'activité réel. Elles sont prélevées au taux normal, correspondant au régime des professions libérales ou à celui des avocats.

Pour les exploitants agricoles, les cotisations sont calculées sur la base d'une assiette unique, quel que soit le revenu de l'assuré :

- sur le PASS pour la retraite de base ;
- sur 1 820 fois le Smic horaire pour la retraite complémentaire.

À la différence des salariés, les indépendants qui choisissent de cotiser volontairement à la retraite de base cotisent également, obligatoirement, à la retraite complémentaire.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Rachats

Une multiplicité de dispositifs de rachats existent dans le système de retraite actuel et comportent des paramètres très variables concernant les champs des régimes concernés, les périodes rachetables, les effets sur les droits à retraite de base (impact sur le taux, la durée, le SAM) et complémentaire, le coût pour l'assuré et les régimes, la neutralité actuarielle ou le rattachement à ce principe, les limites du nombre de trimestres rachetables, ou encore le délai de demande du rachat.

A cette complexité dans les paramètres des dispositifs de rachats, s'ajoute le fait que leurs effets sur les droits à retraite sont difficilement compréhensibles pour les assurés. Selon l'âge, les revenus, le nombre de trimestres manquants, le rachat peut s'avérer plus ou moins avantageux.

La refonte de ces dispositifs au sein du système universel de retraite nécessite de préciser au niveau législatif les périodes pouvant faire l'objet d'un versement volontaire de cotisations. Elle nécessite également de prévoir au niveau législatif le respect du principe de neutralité actuarielle dans les modalités de calcul du coût des points rachetés, sauf exception prévue par la loi.

AVV

Le dispositif d'assurance volontaire comporte des paramètres très variables selon les régimes concernés, en termes de conditions d'adhésion, d'assiette et de taux de cotisations, d'obligation d'adhésion pour la retraite de base et/ou la retraite complémentaire.

Ces modalités disparates rendent complexes la compréhension du dispositif par les assurés et sa gestion par les caisses qui en sont en charge.

La transposition de ce dispositif dans le système universel nécessitera de définir au niveau de la loi les catégories d'assurés ne relevant pas d'un régime de retraite SUR, pouvant cotiser de manière volontaire à l'assurance vieillesse.

Surcotisation

Dans le système actuel, le dispositif de surcotisation ne bénéficie qu'aux salariés du régime général et de la MSA d'une part, ainsi qu'aux fonctionnaires et assurés des régimes spéciaux d'autre part. En revanche, les travailleurs indépendants ne disposent pas de la faculté de surcotiser.

Cette différence de traitement entre catégories professionnelles nécessite d'être réinterrogée dans le cadre du système universel de retraite.

La transposition de ce dispositif nécessite de prévoir au niveau de la loi la possibilité en cas de travail à temps partiel de reconstituer la rémunération sur la base de ce qu'aurait été un travail à temps plein, ainsi que la nécessité d'établir un accord entre le salarié et son employeur.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La refonte des dispositifs de modularité au sein du système universel de retraite doit permettre de répondre à plusieurs enjeux.

Tout d'abord, les dispositifs de modularité transposés dans le cadre du système universel doivent apporter de la souplesse aux assurés, en permettant à ceux qui le souhaitent d'acquérir des points supplémentaires au titre de certaines périodes de leur carrière et ainsi d'améliorer le montant de leur retraite. Toutefois, cette souplesse doit être conciliée avec le fonctionnement du système en répartition, dont la pérennité financière nécessite une stabilité de son assise démographique, qui doit donc s'appuyer sur une affiliation essentiellement obligatoire.

En deuxième lieu, l'instauration du système universel de retraite doit permettre de rationaliser les dispositifs de modularité lorsque les différences entre catégories professionnelles ne sont pas justifiées par des spécificités objectives, en unifiant les conditions d'accès, les périodes éligibles et les droits à retraite associés.

Enfin, le passage à un système en points constitue une opportunité de clarifier pour les assurés les effets des dispositifs de modularité en tant qu'éléments servant à compléter les périodes ayant fait l'objet d'un faible montant de cotisations. Dans le système universel, l'ensemble des droits accordés en points seront utiles pour le calcul de la retraite et auront strictement les mêmes effets pour chaque individu, avec un gain immédiatement visible pour les assurés.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Option tendant à la suppression des dispositifs de modularité

Cette option consisterait à ne pas transposer les dispositifs de rachats, de surcotation et d'assurance volontaire dans le système universel, en ne conservant que les modalités d'acquisition de points de droit commun.

Cependant, cette option priverait les assurés de dispositifs souples, leur permettant d'améliorer lorsqu'ils le souhaitent le montant de leur retraite. Elle paraît également peu compatible avec l'objectif de donner davantage de liberté aux assurés dans le choix du moment de leur départ à la retraite, porté par le système universel.

3.1.2. Option tendant à l'octroi de points de solidarité à la place des dispositifs de modularité

Cette option consisterait à octroyer de points financés par la solidarité nationale au titre des périodes faiblement ou non cotisées, à la place des dispositifs de modularité couvrant ces périodes. Toutefois, cette option est écartée dans la mesure où elle serait peu acceptable en termes d'équité contributive. Elle représenterait de surcroît un coût budgétaire très important.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Trois dispositifs de rachats continueront à permettre aux assurés d'acquérir des points au titre de certaines périodes spécifiques : années d'activité pendant lesquelles les assurés ont faiblement cotisé, années passées à l'étranger précédant l'affiliation à l'AVV ou années d'activité à l'étranger pour des assurés ayant été à la charge d'un régime obligatoire d'assurance maladie français pendant au moins 5 ans, dans des conditions devant respecter le principe de neutralité actuarielle. Un rachat portant sur les périodes d'aide familial agricole, accomplies après l'âge de fin de scolarité obligatoire et avant l'âge légal d'affiliation au régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles, est par ailleurs maintenu dans le système universel. Ces rachats permettront d'améliorer le montant de la retraite. Contrairement à aujourd'hui, ils ne pourront plus porter sur la décote, le mécanisme de décote / surcote étant non plus fondé sur la durée d'assurance mais sur l'âge de l'assuré.

Ensuite, un dispositif de surcotation permettra aux travailleurs salariés et aux fonctionnaires exerçant un emploi à temps partiel d'améliorer le montant de leur retraite en cotisant sur la base de ce que serait leur rémunération à temps plein. L'employeur pourra se substituer à l'assuré pour prendre en charge tout ou partie de ce surplus de cotisations.

Les travailleurs indépendants bénéficieront également d'un dispositif de surcotation adapté à leurs spécificités (absence d'employeur et de notion de temps partiel). En cas de baisse de revenus par rapport à l'année précédente, ils pourront maintenir leur assiette de cotisations à la hauteur d'un montant fixé par décret (correspondant par exemple à la moyenne de leurs revenus des trois années précédentes).

Enfin, l'assurance vieillesse volontaire permettra aux personnes, résidant en France ou expatriées, ayant été affiliées au moins 5 ans à un régime d'assurance maladie français et ne relevant plus d'un régime de retraite obligatoire, de se constituer des droits à la retraite, en contrepartie du versement volontaire de cotisations. Les apprentis et les bénéficiaires de contrat de professionnalisation qui effectuent une mobilité à l'étranger dans le cadre de leur parcours pourront également adhérer à l'AVV.

La reconduction d'un certain nombre de rachats, présentés dans la partie 1.1.1 de la présente fiche, ne nécessitera pas d'être prévue dans le système universel, dans la mesure où ils ne sont peu ou plus utilisés par de nouveaux assurés :

- Rachat de cotisations pour affiliation tardive ;
- Rachat de cotisations pour les anciens détenus ;
- Rachat de cotisations pour les rapatriés ayant exercé une activité salariée dans les Etats anciennement placés sous la souveraineté, la tutelle ou le protectorat de la France ;
- Rachat de cotisations des bénéficiaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux ;
- Rachat « tierce personne » ;
- Versement pour la retraite d'enfants d'anciens supplétifs ;
- Rachat pour conjoint collaborateur.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée trois nouveaux articles L. 194-1 à L. 194-3 au sein du code de la sécurité sociale et un nouvel article L. 732-21 au sein du code rural et de la pêche maritime, à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives et réglementaires applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées.

Tout d'abord, l'article L. 194-1 CSS prévoit l'instauration d'un dispositif de rachat au titre des années d'activité faiblement cotisées et des années d'activité à l'étranger, dans des conditions et limites définies par décret, devant respecter le principe de neutralité actuarielle.

En complément, l'article L. 732-21 CRPM prévoit la possibilité pour les personnes ayant eu la qualité d'aide familial agricoles de racheter les périodes accomplies après l'âge de fin de scolarité obligatoire et avant l'âge légal d'affiliation au régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles. Les conditions d'accès et de tarification de ce rachat seront définies par décret.

L'article L. 194-2 CSS prévoit un dispositif de surcotisation qui permettra aux travailleurs salariés et aux fonctionnaires exerçant un emploi à temps partiel d'améliorer le montant de leur retraite en cotisant sur la base de ce que serait leur rémunération à temps plein. Les modalités de l'accord nécessaire entre l'assuré et son employeur quant à la prise en charge des cotisations afférentes sont déterminées par décret.

Au même article, il est également prévu que les travailleurs indépendants bénéficient d'un dispositif de surcotation adapté à leurs spécificités (absence d'employeur et de notion de temps partiel). En cas de baisse de revenus par rapport à l'année précédente, ils pourront maintenir leur assiette de cotisations à la hauteur d'un montant fixé par décret.

Enfin, l'article L. 194-3 CCS prévoit la possibilité d'adhérer à l'assurance vieillesse volontaire pour les personnes résidant en France ou expatriées, ayant été affiliées au moins 5 ans à un régime d'assurance maladie français ou à la CFE et ne relevant plus d'un régime de retraite obligatoire, ainsi que pour les apprentis et bénéficiaires de contrat de professionnalisation qui effectuent une mobilité à l'étranger. Les conditions d'adhésion seront fixées par décret.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

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

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

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

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

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

Dispositif de rachats

Depuis le 1^{er} janvier 2004, le régime général a notifié 50 000 versements pour la retraite (VPLR) dont près de 3 000 en 2017. Les versements ont porté en moyenne sur 6 trimestres pour un montant moyen proche de 25 000 €.

70 % des VPLR notifiés ont été réalisés en vue d'acquérir des trimestres d'études supérieures.

Dans 83 % des cas, les demandes de versement ont été réalisées par des hommes et dans 75 % des cas par des assurés âgés d'au moins 54 ans.

Depuis l'origine du dispositif, l'option "taux" a été choisie par 51 % des acheteurs et l'option "taux et durée", plus onéreuse, par 47 %. Une combinaison des deux options a été effectuée par 2 % des acheteurs. Au cours de l'année 2017, le choix s'est porté à 43 % sur l'option "taux", à 57 % sur l'option "taux et durée".

4.2.3. Impacts sur les assurés

Comme dans le système actuel, les points acquis grâce aux dispositifs de modularité apporteront de la souplesse aux assurés, en permettant à ceux qui le souhaitent d'acquérir des points supplémentaires au titre de certaines périodes de leur carrière et ainsi d'améliorer le montant de leur retraite.

Toutefois, les assurés n'auront plus besoin d'attendre leur départ en retraite pour connaître l'apport réel des points de modularité à leurs droits à retraite. Ainsi, les points rachetés ou acquis grâce à la surcotation ne pourront pas s'avérer être inutiles car tous les points amélioreront le montant de la retraite. Les assurés disposeront désormais d'une plus grande visibilité sur la constitution de leurs droits à retraite et sur la contribution des points acquis au titre des rachats, de l'AVV et de la surcotation à ceux-ci.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3-A de la présente étude d'impact.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre du présent article nécessitera plusieurs décrets d'application.

Tout d'abord, l'instauration d'un dispositif de rachat au titre des années d'activité faiblement cotisées et des années d'activité à l'étranger, ainsi qu'au titre des périodes d'aide familial agricoles, supposera de préciser par décret les conditions d'accès à ce rachat (délai de la demande, périodes éligibles, nombre de points rachetables etc.). Elle nécessitera également de prévoir par décret les modalités de calcul du coût des points.

Ensuite, la mise en œuvre du dispositif d'assurance volontaire nécessitera de préciser par décret les modalités de fonctionnement de ce dispositif (délai de la demande, classe de cotisations en fonction des revenus, organisme gestionnaire auquel adresser la demande etc.).

Enfin, le dispositif de surcotisation nécessitera de prévoir par décret les modalités de l'accord entre l'assuré et son employeur quant à la prise en charge des cotisations afférentes. Il sera également nécessaire de préciser par décret les modalités d'adaptation du dispositif aux emplois dont la rémunération ne peut être déterminée selon un nombre d'heures travaillées. S'agissant des travailleurs indépendants, un décret devra déterminer le montant de l'assiette de cotisations à hauteur de laquelle ils pourront cotiser en cas de baisse de revenus par rapport à l'année précédente, ainsi que le montant de la baisse de revenu donnant accès à ce dispositif.

CHAPITRE V - LA PRISE EN COMPTE DES SITUATIONS SPÉCIFIQUES

Article 28 : Retraite anticipée pour carrière longue

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue (RACL) a été institué par la réforme des retraites de 2003¹. Depuis le 1^{er} janvier 2004, ce dispositif de retraite anticipée est ouvert aux assurés relevant de l'ensemble des régimes de retraite lorsqu'ils ont effectué une carrière continue et qu'ils l'ont débutée de manière précoce (à l'exception, de fait, de la plupart des régimes spéciaux prévoyant des possibilités de départs en retraite avant les âges prévus pour ce dispositif et qui possèdent donc un autre type de dispositif spécifique).

Régimes de base	Présence d'un dispositif pour carrières longues	Référence juridique
Régime général des travailleurs salariés	Oui	L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale
Sécurité sociale pour les travailleurs indépendants	Oui	L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale (par renvoi de l'article L. 634-2 du code de la sécurité sociale)
Salariés agricoles (MSA-SA)	Oui	L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale (par renvoi de l'article L.742-3 du code rural et de la pêche maritime)
CAVIMAC	Oui	L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale (par renvoi de l'article L. 382-27 du code de la sécurité sociale)
Non salariés agricoles (MSA-NSA)	Oui	L. 732-18-1 du code rural et de la pêche maritime
Régime de base des professions libérales (CNAVPL)	Oui	L. 643-3 du code de la sécurité sociale
Régime de base des avocats (CNBF)	Oui	L. 653-2 du code de la sécurité sociale
Fonction publique d'Etat (SRE)	Oui	L. 25 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite
Fonction publique hospitalière et territoriale (CNRACL)	Oui	Article 26-1 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003 (renvoi à l'article L. 25 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite)
Industries électriques et gazières (IEG)	Oui	Article 17-1 de l'annexe 3 au décret n°46-1541 du 22 juin 1946
SNCF	Non	NA
RATP	Oui	Article 7-1 du décret 2008-637 (renvoi à l'article L. 25 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite)

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 et décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003

Banque de France	Oui	Article 68 du Décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France
ENIM	Non	NA
CRPCEN	Oui	Article 84 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990 modifié portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse
Comédie française	Oui	Article 6-ter du décret n° 68-960 du 11 octobre 1968 modifiant le statut de la caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française
FSPOEIE	Oui	Article 22 ter du Décret n°2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (renvoi à l'article L. 25 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite)
Opéra de Paris	Oui	Article 6-ter du décret n° 68-382 du 5 avril 1968 portant statut de la caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris
Port autonome de Strasbourg	Non	NA
Retraite des salariés des mines	Non	NA

Les contours actuels du dispositif

Règles applicables dans les régimes de retraite de base

La retraite anticipée pour carrière longue permet un départ avant l'âge légal. Celui-ci peut intervenir dès 60 ans, voire 58 ans, selon l'âge du début d'activité et la durée d'assurance accomplie.

La condition de début d'activité précoce s'apprécie au regard du nombre de trimestres validés avant vingt ans (16 ans pour un départ à 58 ans). Elle est remplie lorsque l'assuré a validé cinq trimestres à la fin de l'année au cours de laquelle est survenu son seizième ou vingtième anniversaire. Lorsque l'assuré est né au cours du quatrième trimestre, quatre trimestres accomplis sur la même période suffisent à remplir cette condition.

La durée d'assurance doit avoir été accomplie lors du départ en retraite anticipée et s'entend d'une durée cotisée témoignant d'une longue activité professionnelle et d'un effort contributif conséquent. La durée d'assurance de droit commun est requise pour un départ à 60 ans tandis qu'elle est majorée de huit trimestres si l'assuré prétend à un départ à 58 ans.

Si le dispositif s'adresse à des assurés dont la carrière professionnelle n'a pas été marquée par des interruptions significatives, des trimestres dits « réputés cotisés » sont pris en compte afin de tenir compte des aléas de carrière (maladie, chômage, invalidité, maternité notamment).

Le tableau ci-après récapitule les conditions applicables à ce dispositif, à compter de la génération 1960, en retraite de base :

Début d'activité	Durée d'assurance cotisée requise	Trimestres réputés cotisés pris en compte	Âge de départ en retraite anticipée
Avant 20 ans	Durée d'assurance requise en droit commun	- 4 trimestres de service national ; - Quatre trimestres de maladie, accidents du travail ; - Quatre trimestres de chômage ; - Tous les trimestres de maternité ;	60 ans
Avant 16 ans	Durée d'assurance requise en droit commun majorée de huit trimestres	- Deux trimestres de pension d'invalidité ; - Les trimestres de majoration de durée d'assurance acquis au titre du compte professionnel de prévention (au nombre de huit maximum).	58 ans

Règles applicables dans les régimes de retraite complémentaires

Les assurés peuvent liquider leur retraite complémentaire dès leur départ en retraite anticipée, dans des conditions qui varient selon les régimes.

Les salariés du secteur privé peuvent bénéficier de leur retraite complémentaire dès qu'ils liquident leur retraite de base y compris dans le cadre du dispositif de carrière longue (l'âge minimum est fixé à 57 ans en cible dans ce régime).

En effet, l'exposé des motifs de la loi de 2003 soulignait qu'afin de garantir son effectivité, « *la mise en œuvre de la réforme suppose que les partenaires sociaux, gestionnaires des régimes complémentaires obligatoires, s'y engagent conjointement : à défaut, les abattements définitifs qui seraient applicables aux retraites complémentaires rendraient la mesure sans véritable portée.* ». Ainsi, l'accord du 13 novembre 2003 relatif aux retraites complémentaires AGIRC et ARRCO a prévu que les assurés ayant liquidé une retraite au titre du dispositif de départ anticipé pour carrière longue pourront faire liquider leurs allocations AGIRC et/ou ARRCO, à la même date que leur retraite de base, sans abattement sur le montant de leur retraite complémentaire. Ils sont ainsi exemptés du coefficient de minoration comme l'ensemble des assurés ayant liquidé leur retraite de base à taux plein. Ils peuvent toutefois être concernés par le coefficient de solidarité institué par l'accord national interprofessionnel relatif aux retraites complémentaires AGIRC-ARRCO- AGFF du 30 octobre 2015 et repris par l'ANI du 17 novembre 2017 instituant le régime AGIRC-ARRCO de retraite complémentaire. Celui-ci consiste en une minoration temporaire (3 ans) de 10 % qui s'applique au montant de la retraite complémentaire, lorsque celle-ci prend effet moins d'un an après que les assurés ont obtenu le taux plein pour la retraite de base.

Le régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des salariés de droit public, géré par l'IRCANTEC prévoit également que les assurés ayant liquidé une retraite au titre du dispositif de départ anticipé pour carrière longue peuvent liquider leur retraite complémentaire à la même date que leur retraite de base¹. Cette possibilité n'a été ouverte aux assurés de l'Ircantec que pour les pensions prenant effet au 1^{er} juillet 2011².

¹ Article 16 de l'arrêté du 30 décembre 1970

² Arrêté du 21 juin 2011 modifiant l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales institué par le décret du 23 décembre 1970

Les salariés relevant du régime complémentaire de retraite du personnel navigant de l'aviation civile ne bénéficient pas du dispositif de départ anticipé pour carrière longue eu égard aux dispositions plus favorables du code de l'aviation civile.

Quant aux agents publics relevant du régime additionnel de la fonction publique (RAFP), ils doivent attendre l'âge légal de pour bénéficier de leur pension versée par le régime, même s'ils bénéficient du dispositif de départ anticipé pour carrière longue.

L'application du dispositif de départ anticipé pour carrière longue a été ouvert aux exploitants agricoles et aux professionnels relevant de la SSTI pour leur retraite complémentaire dès la mise en place de ce nouveau dispositif par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. La retraite complémentaire est alors liquidée dans les mêmes conditions d'âge et de durée d'assurance requises que celles qui permettent la liquidation de leur retraite de base au titre du dispositif pour carrière longue.

Enfin, si les régimes de base des professionnels libéraux et des avocats sont alignés sur le régime général, seul le régime complémentaire de la caisse interprofessionnelle de la retraite des professions libérales (CIPAV) intègre un départ anticipé à taux plein pour carrière longue depuis 2006. Les régimes complémentaires des autres sections professionnelles des professions libérales, ainsi que ceux des avocats et des artistes-auteurs ne prévoient pas cette possibilité.

L'évolution du dispositif

Depuis sa création, le dispositif a connu des évolutions, dont certaines lui ont été spécifiques tandis que d'autres s'inscrivaient dans le cadre de la modification des conditions de départ en retraite de droit commun.

Les évolutions des bornes d'âge de la retraite anticipée

Lors de son entrée en vigueur (l'âge légal était alors fixé à soixante ans) ce dispositif permettait un départ en retraite à cinquante-six, cinquante-huit ans ou cinquante-neuf ans pour les assurés ayant débuté leur activité avant seize ou dix-sept ans.

Les âges de départ en retraite anticipée ont été progressivement augmentés en 2010¹, compte tenu du relèvement des bornes d'âge opéré par la réforme des retraites de 2010² (relèvement de 2 ans de l'âge légal de départ à la retraite qui est ainsi passé de soixante à soixante-deux ans).

Dans le même temps, un nouvel âge de départ à 60 ans a été institué pour les assurés nés à compter du 1^{er} juillet 1951 et qui ont commencé leur activité professionnelle avant dix-huit ans alors qu'antérieurement seul un début d'activité avant seize ou dix-sept ans était susceptible d'ouvrir droit à retraite anticipée.

En 2012³, le droit à la retraite anticipée à soixante ans a été ouvert aux assurés ayant commencé à travailler avant vingt ans, sous réserve qu'ils justifient de la durée d'assurance cotisée requise pour leur génération.

L'exclusion des périodes de rachat a permis de recentrer le dispositif vers les périodes d'activité

¹ Décret n° 2010-1734 du 30 décembre 2010

² Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010

³ Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012

En 2008, le législateur ayant constaté que depuis l'entrée en vigueur du dispositif, certains assurés utilisaient le dispositif de versement pour la retraite (« rachat » de périodes d'études supérieures ou d'années d'activité incomplète) pour augmenter leur durée d'assurance et remplir les conditions pour un départ anticipé a écarté ces périodes pour l'ouverture du droit à retraite anticipée dès lors qu'elles ne correspondent pas à des trimestres validés au titre d'une activité professionnelle effective¹.

La suppression de la double condition de durée d'assurance

A l'origine, les assurés devaient avoir validé une durée d'assurance au moins égale à celle requise pour leur génération majorée de huit trimestres et cotisé une durée d'assurance au moins égale à celle requise pour leur génération, majorée ou non selon l'âge de départ en retraite choisi par l'assuré.

En 2012², a été supprimée la condition de durée d'assurance validée qui conduisait à exiger pour les départs à soixante ans, que l'assuré outre une durée d'assurance cotisée, ait également validé une durée d'assurance supérieure de huit trimestres à celle requise pour sa génération. Cette condition a été conservée pour les départs à partir de 58 ans qui sont résiduels.

L'élargissement progressif des trimestres réputés cotisés

Initialement limités à quatre trimestres de service national et quatre trimestres de maladie, maternité, accidents du travail, le nombre de ces trimestres a été élargi à plusieurs reprises³. En 2012, deux trimestres au titre du chômage et deux trimestres supplémentaires de maternité sont pris en compte en tant que trimestres réputés cotisés en plus de ceux précédemment retenus. Depuis 2014, il est tenu compte de deux trimestres supplémentaires au titre du chômage, de deux trimestres au titre du versement de la pension d'invalidité, de l'ensemble des trimestres de maternité et des trimestres de majoration de durée d'assurance acquis au titre du compte professionnel de prévention.

Au régime général dans lequel le dispositif des carrières longues représente 60% des départs anticipés, le nombre de départs en retraite anticipée a fluctué sensiblement depuis la mise en place du dispositif en 2004, où l'on recensait 113 000 bénéficiaires. Les flux de bénéficiaires sont restés supérieurs à 100 000 jusqu'en 2008 et ont chuté de près de 80 % en 2009, en raison de l'allongement de la durée d'assurance requise et du durcissement des possibilités de régularisation de cotisations arriérées. Certains départs se sont toutefois reportés sur l'année suivante expliquant le quasi-doublement du nombre de départs en retraite anticipée constaté en 2010.

L'augmentation de l'âge légal et les assouplissements du dispositif de retraite anticipée liés au décret du 2 juillet 2012 ont conduit à une hausse notable des effectifs, portant le nombre de nouveaux départs avant l'âge légal à plus de 86 000 en 2012, puis à plus de 144 000 en 2013.

Si la tendance à la hausse s'est prolongée en 2014, 2015 et en 2016, elle marque le pas en 2017 en raison de l'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés (Lura) au 1er juillet de cette année-là. Effectivement, l'instauration de la Lura a entraîné une baisse du nombre de liquidations à partir du second semestre de l'année.

Répartition des flux de départs en retraite anticipée selon le régime d'appartenance

¹ Article 83 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009

² Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012

³ Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 puis décret n° 2014-350 du 19 mars 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017**	2018	% de nouveaux retraités
Régime général	119 543	24 075	43 495	41 438	86 117	144 220	155 530	158 149	170 642	176 210	152 911	24,9%
Ex-RSI Artisans*	10 688	2 536	3 759	3 337	5 783	8 589	9 934	10 060	10 893	9 618	6 005	27,9%
Ex-RSI Commerçants*	6 680	1 806	2 670	2 524	4 351	6 138	7 899	8 266	9 138	7 744	3 958	12,0%
MSA salariés agricoles	38 380	6 303	8 836	7 054	10 283	23 347	23 162	24 147	24 950	21 838	11 589	21,7%
MSA exploitants agricoles	10 548	2 641	1 655	1 075	957	4 701	5 045	5 962	7 568	9 837	9 475	28,6%
Fonction Publique Territoriale	7 343	1 871	1 973	2 129	3 973	7 685	10 410	11 945	13 820	16 155	15 829	36,7%
Fonction Publique Hospitalière	2 210	528	540	564	1 192	2 350	3 203	3 555	4 021	4 499	4 463	17,1%
Fonction Publique d'Etat	2 786	914	772	882	2 915	6 287	7 320	7 537	8 626	9 622	8 114	13,8%

Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.15 d'après des données Cnav, ex-RSI, MSA, CNRACL et FPE (champ : pensions civiles).

Note : le nombre total de départs ne peut s'obtenir en sommant les flux des régimes du fait de doubles comptes ; la part des nouveaux retraités est calculée sur les données 2018 ; * Y compris VFU depuis 2014 ; ** les séries relatives aux régimes alignés (régime général, ex-RSI, MSA) sont sujettes à une rupture de série à partir de 2017 en raison de l'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés (Lura) le 1^{er} juillet 2018.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le COR a dressé un panorama international des âges légaux de la retraite¹ duquel il ressort qu'au sein des systèmes de retraite étrangers, les âges de départ en retraite de droit commun varient actuellement de 60 ans (Canada) à 67 ans (Italie). Tous ne prévoient pas de dispositif de retraite anticipée pour les assurés ayant effectué une carrière longue et globalement ces systèmes tendent à restreindre les possibilités de départs anticipés dans le but d'augmenter l'âge moyen de cessation d'activité.

Les modalités de départ en retraite anticipée au titre des carrières longues varient selon les pays, certains tenant compte de l'âge de début d'activité tandis que d'autres ne tiennent compte que de la durée d'assurance accomplie, quel que soit l'âge du début d'activité.

En Allemagne, lorsqu'ils justifient de 35 années de durée d'activité les assurés peuvent partir en retraite à 63 ans (alors que l'âge de départ est fixé en droit commun à 65 ans et 8 mois et à terme 67

¹ Séance plénière du 21 février 2019

ans) mais leur pension se voit alors appliquer une décote. Lorsqu'ils justifient de 45 années de cotisations obligatoires au titre des périodes d'emploi, d'activité libérale et d'assistance ou d'éducation d'un enfant âgé de moins de 10 ans, ils peuvent partir à 63 ans (65 ans à terme) sans décote.

En Belgique, les assurés justifiant d'une carrière de 44 ans peuvent partir en retraite à 60 ans. Ceux ayant 43 ans de carrière peuvent partir à 61 ans, et ceux ayant 42 ans de carrière peuvent partir à 63 ans (alors que l'âge de départ est fixé en droit commun à 65 ans et sera fixé à 66 ans pour les départs en retraite intervenant entre 2025 et 2030 et à 67 ans à compter de 2030).

En Espagne, les assurés peuvent anticiper de deux années l'âge de départ à la retraite (fixé entre 65 et 66 ans selon la durée de cotisation) s'ils justifient de 35 années de cotisations et que la pension à laquelle ils peuvent prétendre est supérieure à la pension minimale.

En Italie, où l'âge minimal est fixé à 67 ans (et atteindra 69 ans et 9 mois d'ici 2050), les assurés dont la carrière a débuté avant la majorité peuvent prétendre à un départ anticipé s'ils justifient au moins de 41,5 ans d'activité. Par ailleurs, aucune condition d'âge ne s'applique à l'assuré justifiant de plus de 43 ans et 3 mois d'activité pour les hommes et 42 ans et 3 mois pour les femmes.

Enfin, au Japon, un départ anticipé est possible à 60 ans pour les assurés justifiant de 20 ans de durée d'assurance minimum (alors que l'âge de départ de droit commun sera fixé à 65 ans au terme de sa montée en charge, en 2025 pour les hommes et en 2030 pour les femmes). L'âge de départ anticipé augmente au même rythme que l'âge d'ouverture des droits (soit une année tous les 3 ans).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le présent projet de loi pose le principe d'un âge minimal fixé à soixante-deux ans dans le système universel de retraite. D'éventuelles dérogations permettant d'anticiper l'âge de départ à la retraite doivent donc également être fixées au niveau de la loi.

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi le champ d'application du dispositif dérogatoire de retraite anticipée pour carrière longue qui s'adressera à l'ensemble des assurés relevant du système universel.

Ce dispositif unique mettra fin à la diversité des règles qui sont appliquées selon qu'il s'agisse de la retraite de base ou de la retraite complémentaire (minoration temporaire pour la retraite complémentaire de salariés du secteur privé non applicable dans les autres régimes de retraite complémentaire), au profit d'une règle unique, simple et lisible pour l'assuré qui doit être prévue au niveau législatif.

Enfin, il y a lieu d'adapter les modalités de calcul de la pension de retraite attribuée dans le cadre de la retraite anticipée compte tenu des nouvelles règles de calcul retenues dans le cadre du système universel de retraite. Il convient notamment de prévoir un mécanisme adaptant les règles de décote-surcote pour ces assurés.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Les paramètres de calcul de la retraite prévues dans le cadre du système universel permettront de remédier à l'un des problèmes ayant conduit à la création du dispositif carrière longues dans le système actuel, le faible gain de retraite obtenu par la poursuite d'une activité professionnelle en fin de carrière des assurés ayant commencé à travailler tôt.

En effet, dans les régimes de base actuels fonctionnant en annuités, l'assuré ayant accompli la durée d'assurance requise avant l'âge légal, ne peut plus améliorer le montant de sa retraite qu'à la marge. Il peut d'ores et déjà prétendre à une retraite liquidée au taux plein et ne peut bénéficier d'une surcote qui ne s'applique qu'à compter de l'âge légal. En outre, le coefficient de proratisation est plafonné à un. Le seul avantage dont il pourrait bénéficier consiste en une potentielle amélioration de son salaire annuel moyen.

A l'inverse, dans le système universel, en points, l'ensemble des périodes travaillées lui permettront en effet d'acquérir des droits supplémentaires qui amélioreront le montant de sa retraite, quel que soit son âge et les caractéristiques de sa carrière.

Toutefois, il demeure opportun de continuer à permettre aux assurés ayant commencé à travailler tôt et qui n'ont pas connu d'interruption de carrière de bénéficier d'un dispositif dérogatoire spécifique leur permettant de partir en retraite avant 62 ans.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. La suppression du dispositif

En l'absence des contraintes d'un système de retraite par annuité (notion de durée d'assurance et de coefficient de proratisation), et dès lors que toute prolongation d'activité permet dans un système de retraite par points d'augmenter la retraite de l'assuré, il aurait pu être envisagé de ne pas reconduire de dispositif de retraite anticipée pour carrière longue dans le système universel des retraites.

Cette suppression du dispositif n'aurait toutefois pas permis aux assurés de privilégier un départ en retraite de manière anticipée comme c'est actuellement le cas lorsqu'elles sont en entrées sur le marché du travail à un âge précoce et ont une durée de carrière plus élevée que la moyenne.

3.1.2. La mise en place d'un critère unique pour l'accès au dispositif

Dans l'hypothèse du maintien d'un départ anticipé, les conditions d'accès au dispositif auraient pu être aménagées soit en remplaçant la condition de durée d'assurance par un nombre minimal de points, soit en conservant uniquement une condition de début d'activité précoce.

Toutefois, la référence au seul nombre de points acquis aurait avantagé de façon inéquitable les assurés bénéficiant des meilleures rémunérations, sans considération ni de l'âge de leur début d'activité ni de la durée de celle-ci. Par ailleurs, ne retenir qu'une condition de début d'activité précoce, ne permettrait pas de refléter la durée totale d'activité de l'assuré au cours de sa carrière.

3.1.3. L'absence de modalités dérogatoires de calcul de la retraite pour les assurés bénéficiant du dispositif

Il aurait enfin été possible de maintenir la possibilité d'un départ anticipé, sans aménager les conditions de calcul de la retraite. Toutefois, compte tenu de la fixation d'un âge du taux plein unique au-delà de l'âge légal, les assurés concernés auraient été par construction pénalisés par l'application d'une décote importante, qui remettrait en cause l'effectivité du dispositif.

3.2 DISPOSITIF RETENU

La présente mesure prévoit dans le système universel de retraite, un dispositif de retraite anticipée pour l'assuré ayant effectué une carrière longue, qui reprend les contours et la logique du dispositif actuel tel que précédemment décrit.

Préserver pour ces assurés la possibilité d'un départ anticipé leur permettra de choisir librement le moment de leur départ en retraite. Ainsi, ils auront la possibilité d'opter pour un départ avant d'avoir atteint l'âge légal ou de poursuivre leur activité auquel cas chaque période travaillée leur permettra d'acquérir des points supplémentaires et donc d'améliorer le montant de leur retraite.

Le départ en retraite anticipée sera possible à compter de soixante ans pour ceux ayant débuté leur activité professionnelle avant l'âge de vingt ans. La possibilité d'un départ en retraite à 58 ans pour les assurés ayant débuté leur activité avant 16 ans serait éteinte en raison de son caractère désormais extrêmement marginal¹ et de la possibilité qui leur est désormais offerte de poursuivre l'acquisition de droits supplémentaires jusqu'à 60 ans. La condition de début d'activité s'appréciera dans les mêmes conditions qu'actuellement².

Pour les assurés ayant débuté leur carrière avant l'entrée en vigueur du système universel, cette première condition s'appréciera selon les modalités actuellement applicables. Pour les assurés débutant leur carrière après cette date, la durée prise en compte sera celle retenue pour le calcul du minimum de retraite.

La seconde condition pour bénéficier du dispositif résidera, comme aujourd'hui, dans le niveau de la contribution de l'assuré au système de retraite permettant de refléter à la fois une longue activité professionnelle et un effort contributif conséquent sur la globalité de leur carrière.

La durée requise correspondra à celle permettant d'obtenir le montant maximal du minimum de retraite et s'appréciera dans les mêmes conditions. La totalité de cette durée devra avoir fait l'objet de cotisations de la part de l'assuré, la notion de durée réputée cotisée n'étant pas reconduite dans le système universel de retraite.

Afin de limiter les conséquences de l'anticipation sur le montant de la retraite celle des assurés optant pour ce départ anticipé sera calculée en retenant un âge d'équilibre abaissé de deux années et il ne sera possible d'obtenir une surcote qu'en cas de départ après l'âge d'équilibre de droit commun.

¹ En forte diminution tendancielle, ce dispositif a été utilisé par moins de 1000 personnes au régime général en 2018 moins de 1% des bénéficiaires de la retraite anticipée pour carrière longue. L'âge moyen de départ en retraite anticipée au titre des carrières longues est d'ailleurs de 60,3 ans (source CNAV, recueil statistique 2018).

² Est actuellement requise la validation de cinq ou quatre trimestres - selon le mois de naissance de l'assuré - accomplis à la fin de l'année au cours de laquelle est intervenu leur vingtième anniversaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un chapitre II au sein du nouveau titre IX du livre Ier du code de la sécurité sociale. Ce chapitre II, intitulé : « Départs anticipés », comprend un nouvel article L. 192-1 relatif au dispositif de retraite anticipée pour carrière longue. Les règles actuellement prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables aux régimes de retraite de base et complémentaire sont abrogées.

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

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union Européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

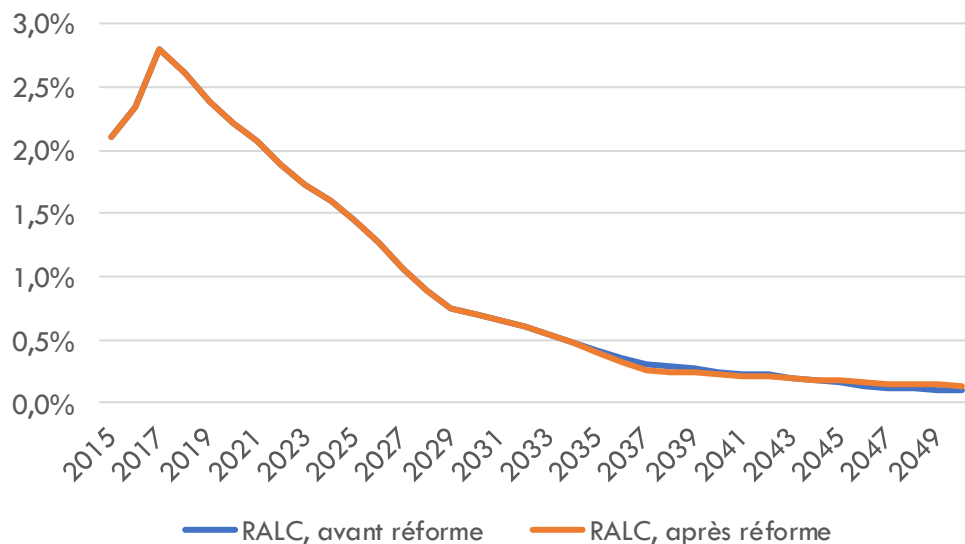
4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

Graphique : masses financières consacrées aux retraites anticipées pour carrière longue (RALC, en % des dépenses du système de retraite)



Note : avant réforme, les masses financières correspondent aux prestations versées avant l'âge légal aux assurés bénéficiaires d'un départ anticipé pour carrière longue. Après réforme, il s'agit des prestations versées avant l'âge légal et du supplément de pension versé à compter de l'âge légal, lié à l'application d'une décote minorée (âge d'équilibre réduit de 2 ans pour les RALC).

Source : CNAV, PRISME tous régimes

Les masses financières associées au dispositif carrière longues devraient rester relativement stables par rapport à un scénario sans instauration du système universel, dans la mesure où les conditions actuelles d'éligibilité seraient largement inchangées.

L'évolution à la baisse de ces masses financières serait directement liée à l'évolution du nombre de bénéficiaires et donc du nombre d'assurés remplissant les conditions d'éligibilité du dispositif. L'éligibilité aux RALC après mise en place du système universel se fera sur des critères sensiblement identiques à ceux qui existent actuellement. Les effectifs avant et après réforme sont donc très proches.

4.2.3. Impacts sur les entreprises

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

4.2.4. Impacts sur les assurés

La mesure proposée permettra aux assurés ayant débuté leur carrière professionnelle de manière précoce tout en ayant poursuivi celle-ci sans interruption significative de continuer à bénéficier d'un départ à la retraite dès soixante ans.

Ils bénéficieront en outre de l'instauration d'un âge d'équilibre dérogatoire qui permettra de limiter les conséquences de l'anticipation de l'âge de départ sur le montant de la retraite du fait. En effet, l'âge d'équilibre sera abaissé de deux années pour les assurés partant au titre de la RALC.

La présente mesure offre plus de liberté et de flexibilité aux assurés concernés qui pourront choisir un départ anticipé à la retraite ou la poursuite leur activité professionnelle et d'améliorer ainsi le montant de leur retraite.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les gestionnaires des régimes de retraite.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de l'introduction.

4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes en situation de handicap.

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

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes, qui représentent en 2018 au régime général deux tiers des bénéficiaires du dispositif.

4.5.3. Impacts sur la jeunesse

Le présent article permet de prendre en compte les débuts d'activité précoces en prévoyant un dispositif de départ anticipé à la retraite pour les assurés qui démarrent une activité professionnelle avant l'âge de vingt ans.

4.5.4. Impacts environnementaux

Aucun impact.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 62.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la fixation par décret des conditions d'appréciation de la durée d'activité avant 20 ans.

Article 29 : Retraite anticipée des travailleurs handicapés

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Instituée par la réforme des retraites de 2003¹, la retraite anticipée des travailleurs handicapés (RATH) est un dispositif qui vise à prendre en compte les difficultés d'accès, d'exercice et de maintien dans l'emploi inhérentes au handicap. Il permet aux assurés ayant effectué une large part de leur carrière en situation de handicap important, de bénéficier d'un départ en retraite anticipée à partir de 55 ans. Leur retraite est calculée au taux plein et peut être majorée pour compenser les incidences du handicap sur l'activité professionnelle des assurés concernés.

Les contours actuels du dispositif

Règles applicables dans les régimes de retraite de base

Ce dispositif s'applique aujourd'hui à la plupart des régimes de retraite de base (à l'exception, de fait, des régimes spéciaux prévoyant des possibilités de départs en retraite avant les âges prévus pour ce dispositif) :

<u>Champ d'application</u>	<u>Textes</u>
RG et sécurité sociale pour les travailleurs indépendants	L. 351-1-3, D. 351-1-5 et D. 351-1-6 du CSS
MSA (salariés et non-salariés)	L. 742-3 CRPM (salariés), L. 732-18-2 CRPM (NSA)
CNAVPL	III de l'article L. 643-3 du CSS
CNBF	III de l'article L. 723-10-1 du CSS
CAVIMAC	L. 382-27 du CSS
SRE, CNRACL, FSPOEIE, CNIEG, Opéra de Paris, Comédie Française, CRPCEN, Banque de France, RATP, SNCF	5° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraites pour la FPE et décrets constitutifs pour les autres régimes spéciaux.

Trois conditions sont requises pour bénéficier de la retraite anticipée au profit des assurés handicapés :

- Une durée d'assurance minimale ;
- Une durée d'assurance minimale cotisée² ;

¹ Articles 24 et 99 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites

² A l'instar de la retraite anticipée pour carrière longue sont retenues les périodes cotisées à la charge de l'assuré. Toutefois, dans le cadre de la retraite anticipée des travailleurs handicapés, il n'existe pas de période dite « réputée cotisée ».

- Un taux d'incapacité permanente de 50% pendant les durées requises ou bien, le cas échéant, de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (L. 5213-1 du code du travail) pour les périodes antérieures au 31 décembre 2015.

Les durées d'assurance requises :

Les durées d'assurance minimale et celle ayant fait l'objet de cotisation sont minorées par rapport à la durée d'assurance permettant de prétendre au taux plein pour les assurés qui relèvent du droit commun. Elles varient selon l'âge de départ choisi :

Âge de départ à la retraite minimum	Diminution de la durée totale d'assurance requise (en trimestres)	Diminution de la durée d'assurance cotisée requise (en trimestres)
55 ans	40	60
56 ans	50	70
57 ans	60	80
58 ans	70	90
59 ans ¹	80	100

A titre d'exemple, les durées d'assurance applicables aux assurés nés en 1963 et dont la durée d'assurance de droit commun nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein est de 168 trimestres, sont :

- Pour un départ en retraite à 55 ans de 128 trimestres validés dont 108 trimestres cotisés ;
- Pour un départ en retraite à 56 ans de 118 trimestres validés dont 98 trimestres cotisés ;
- Pour un départ en retraite à 57 ans de 108 trimestres validés dont 88 trimestres cotisés ;
- Pour un départ en retraite à 58 ans de 98 trimestres validés dont 78 trimestres cotisés ;
- Pour un départ en retraite à 59, 60 ou 61 ans de 88 trimestres validés dont 68 trimestres cotisés.

La condition de handicap :

L'assuré doit justifier d'un taux d'incapacité permanente de 50 % ou de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé pour les périodes accomplies avant le 31 décembre 2015, pendant toute les durées d'assurance requises par le dispositif.

Un arrêté du 24 juillet 2015 a défini la liste des pièces qui sont admises comme attestant de situations équivalentes à un taux d'incapacité de 50 %. Les principales pièces ainsi reconnues sont : la décision d'attribution de l'AAH, la perception d'une rente servie à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ayant entraîné une incapacité de 50 %, d'une pension d'invalidité de 2^{ème} ou 3^{ème} catégorie, l'exercice d'une activité au sein d'un établissement ou service d'aide par le travail. Une décision de refus d'une prestation qui reconnaît néanmoins un taux d'incapacité d'au moins

¹ Les mêmes diminutions de durée d'assurance s'appliquent pour un départ à 60 et 61 ans au titre de la RATH.

50 % peut également être admis, ainsi qu'un duplicata ou une attestation de la commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées précisant les années au cours desquelles ce taux a été reconnu.

Enfin, depuis 2017¹, une commission peut valider rétroactivement les périodes de handicap pour lesquels l'assuré ne dispose pas de justificatif. Elle peut être saisie par l'assuré qui présente un taux d'incapacité de 80 % lors de son départ en retraite, et peut valider jusqu'à 30 % de la durée d'assurance requise par le dispositif.

Le calcul de la retraite :

La pension de retraite est liquidée à taux plein, c'est-à-dire calculée sans décote, et une majoration spécifique permet d'en améliorer le montant². Cette majoration représente un tiers du rapport entre la durée d'assurance cotisée en situation de handicap dans le régime et la durée d'assurance effectuée dans le régime et est plafonné au montant de la pension « pleine ». Le cas échéant, le montant de la pension avant majoration peut être porté au montant du minimum contributif (MICO)³.

Règles applicables dans les régimes de retraite complémentaires

Le bénéfice de ce dispositif en retraite de base est pris en compte pour la liquidation de la retraite complémentaire. Ainsi, la pension de retraite complémentaire de l'AGIRC-ARRCO est servie sans décote ni application des coefficients de solidarité dès l'âge de liquidation de la retraite de base. Ce dispositif s'applique également aux salariés de droit public affiliés à l'IRCANTEC, aux travailleurs indépendants relevant de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants et aux exploitants agricoles et chefs d'exploitation agricole affiliés à la MSA.

Les salariés relevant du régime complémentaire de retraite du personnel navigant de l'aviation civile peuvent liquider leur retraite complémentaire dès l'âge de cinquante ans en cas d'incapacité médicale constatée par le conseil médical de l'aéronautique civile. Si l'incapacité constatée est liée à un accident du travail ou une maladie professionnelle, ou si le personnel navigant est reconnu invalide, il n'est pas appliqué de décote sur sa retraite complémentaire.

Quant aux agents publics relevant du régime additionnel de la fonction publique (RAFP), ils doivent attendre l'âge légal de départ à la retraite pour bénéficier de leur pension versée par le régime, même s'ils bénéficient d'un départ anticipé pour cause d'invalidité.

Les régimes complémentaires des professions libérales, hormis celui de la CARPIMKO, ne permettent pas de liquider la pension complémentaire en anticipation pour handicap. Ainsi, les travailleurs handicapés autres que ceux affiliés à la CARPIMKO bénéficiant de la retraite anticipée au titre du régime de base de la CNAVPL devront supporter des coefficients de minoration sur leur pension du régime complémentaire.

L'évolution du dispositif

¹ Article 45 de la LFSS pour 2017 (art. L. 161-21-1 CSS), et décret du 10 mai 2017 (art. D. 161-2-4-1 à D. 161-2-4-3 CSS).

² Article 1er du décret n°2005-1774 du 30 décembre 2005, applicable aux pensions prenant effet postérieurement au 31 décembre 2005.

³ Le montant obtenu pourra lui-même faire l'objet d'écètements. Il est écèté au montant de la retraite entière à laquelle pourrait prétendre l'assuré s'il réunissait la durée d'assurance requise pour sa génération, et à cette pension obtenue s'applique, le cas échéant, la règle d'écètement tous régimes du MICO pour parvenir à celle servie à l'assuré.

A l'origine réservé aux assurés du régime général, du régime social des indépendants et de la mutualité sociale agricole (salariés et non-salariés), le dispositif a été progressivement étendu à l'ensemble des régimes de retraite de base et intégrés : à la fonction publique¹, aux professionnels libéraux et aux avocats² ainsi qu'aux régimes spéciaux.

La majoration de retraite, spécifique à la RATH, a été introduite par la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées³, afin d'améliorer le montant des pensions servies.

Un assouplissement des conditions requises en termes de handicap :

Si dans un premier temps son attribution était subordonnée à l'obtention d'un taux d'incapacité permanente de 80 % pendant les durées requises, la réforme des retraites de 2010⁴ a permis son accès aux titulaires de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH⁵). La réforme de 2014⁶ a abaissé le taux d'incapacité permanente de 80 % à 50 % et a supprimé l'accès par la RQTH⁷ pour les périodes postérieures au 31 décembre 2015.

La justification du taux d'incapacité peut être établie au moyen de divers documents administratifs dont la liste est fixée par arrêté et a évolué lorsque le taux d'incapacité permanente a été modifié par le législateur. Ainsi, la liste établie par l'arrêté du 5 juillet 2004 a été remplacée par celle prévue par l'arrêté du 24 juillet 2015 dans le cadre de la réforme de 2014.

En outre, pour les assurés qui ne peuvent pas fournir les justificatifs nécessaires pour justifier de leur situation tout au long de leur carrière, une commission médicale a été instituée par la LFSS pour 2017 afin de valider rétroactivement certaines périodes de handicap.

Les réformes paramétriques se sont répercutées sur le dispositif

La possibilité d'un départ au titre de la RATH à compter de 60 ou 61 ans a été, de facto, introduite, lors du relèvement de l'âge légal de départ à la retraite par la réforme de 2010⁸. Les conditions applicables à ces nouveaux âges de départ sont celles s'appliquant à un départ à 59 ans.

Le relèvement de la durée d'assurance par la réforme des retraites de 2014⁹ s'est répercuté sur la durée d'assurance requise pour la RATH qui est diminuée par rapport à la durée de droit commun dans les mêmes proportions qu'auparavant.

En 2018, 2 800 nouveaux retraités du régime général ont bénéficié de ce dispositif, soit 0,4 % de l'ensemble des nouveaux retraités. Après l'ouverture du dispositif en 2005, le nombre de nouveaux bénéficiaires est resté relativement stable avec 1 000 à 1 300 nouveaux départs anticipés pour

¹ Article 28 de la loi du 11 février 2005

² Article 82 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de sécurité sociale pour 2009

³ Article 28 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005

⁴ Loi n° 2010-1330 portant réforme des retraites du 9 novembre 2010 (article 97). Ce nouveau critère, applicable au régime général, au régime des salariés agricoles et des non-salariés agricoles, ainsi qu'aux professions libérales et aux avocats a été par la suite étendu au régime social des indépendants avec l'article 93 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012, et à la fonction publique avec l'article 126 de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012.

⁵ L'article L. 5213-1 du code du travail reconnaît comme travailleur handicapé toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont réduites par suite de l'altération d'une ou plusieurs fonctions (physique, psychique, mentale ou sensorielle).

⁶ Article 36 de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite

⁷ L'étude d'impact de la loi de 2014 met en exergue que le critère de RQTH était inadapté à de nombreuses situations d'assurés qui n'avaient pas demandé le bénéfice de la RQTH pendant les périodes où ils travaillaient, alors qu'ils auraient pu en bénéficier.

⁸ Article 18 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010.

⁹ Article 36 de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

handicap chaque année jusqu'en 2011. Le nombre de bénéficiaires a fortement progressé en 2012 et 2013 compte tenu de l'ouverture du dispositif aux assurés bénéficiant de la RQTH. Une tendance à la hausse, moins marquée et moins régulière, se poursuit jusqu'en 2016. Les effectifs ont légèrement diminué en 2017, mais sont repartis à la hausse en 2018. Dans les autres régimes alignés, moins de 300 assurés ont bénéficié d'une retraite anticipée pour handicap en 2018. Les régimes de la fonction publique comptent pour cette même année, environ 550 nouveaux bénéficiaires, dont près de 280 à la CNRACL et 270 à la FPE.

Répartition des retraites anticipées pour handicap selon le régime d'affiliation

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 *	2018**	% de nouveaux retraités en 2017
Régime général	1 292	1 064	1 067	1 060	1 983	2 386	2 376	2 866	2 900	2 776	2 822	0,4%
Ex-RSI Artisans	20	20	8	56	137	39	81	87	118	60	17	0,2%
Ex-RSI Commerçants	19	8	11	32	33	27	94	98	142	83	22	0,2%
MSA salariés agricoles							258	443	434	384	198	0,4%
Fonction Publique Territoriale	158	98	109	118	133	156	192	187	203	181	226	0,5%
Fonction Publique Hospitalière	62	49	45	47	40	49	57	47	60	47	49	0,2%
Fonction Publique d'Etat								236	229	248	265	0,5%

Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.15 d'après des données Cnav, ex-RSI, MSA, CNRACL et FPE (champ : pensions civiles).

Note : la part des nouveaux retraités est calculée sur les données 2018 ; * Les séries relatives aux régimes alignés (régime général, ex-RSI, MSA) sont sujettes à une rupture de série à partir de 2017 en raison de l'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés (Lura) le 1^{er} juillet 2017. En 2018, pour le régime général, parmi les 2 822 attributions de retraites anticipées pour handicap, 580 ont été attribuées dans le cadre de la Lura par le régime général, soit 20,6 %.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le COR a dressé un panorama international des âges légaux de la retraite¹ duquel il ressort qu'au sein des systèmes de retraite étrangers, les âges de départ en retraite de droit commun varient actuellement de 60 ans (Canada) à 67 ans (Italie). Peu de pays disposent d'un dispositif de retraite anticipée spécifiquement dédié aux assurés handicapés et globalement ces systèmes tendent à

¹ Séance plénière du 21 février 2019

restreindre les possibilités de départs anticipés dans le but d'augmenter l'âge moyen de cessation d'activité.

Le seul exemple connu concerne l'Allemagne, qui prévoit que les assurés handicapés (taux d'incapacité d'au moins 50 %) peuvent partir en retraite à 60 ans (et 62 ans à terme alors que l'âge de départ est fixé en droit commun à 65 ans et 8 mois et à terme sera fixé à 67 ans) s'ils justifient de 35 années de durée d'activité et de périodes non cotisées (formation, maladie, chômage notamment) mais leur pension se voit alors appliquer une décote. Cette décote est annulée s'ils partent en retraite à 63 ans (65 ans à terme).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le présent projet de loi pose le principe d'un âge d'ouverture du droit à retraite fixé à soixante-deux ans dans le système universel de retraite. Les dérogations permettant d'anticiper l'âge de départ à la retraite doivent donc également être fixées au niveau de la loi.

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi le champ d'application du dispositif dérogatoire de retraite anticipée pour les travailleurs handicapés qui s'adressera à l'ensemble des assurés relevant du système universel.

Les conditions d'accès au dispositif méritent d'être simplifiée. La législation actuelle prévoit une double condition de durée d'assurance (diminuée par rapport à la durée de droit commun), à la fois validée mais également cotisée, qui rend le dispositif peu lisible pour les assurés et engendre une complexité en gestion qui n'apparaît pas justifiée par la logique poursuivie.

Par ailleurs, les modalités de prise en compte du handicap au travers de l'attribution d'une majoration de la retraite sont aujourd'hui particulièrement complexes. Elles font intervenir plusieurs notions de durée d'assurance (selon qu'elles aient ou non été cotisées en situation de handicap) et prévoient des calculs successifs (plafonnement au montant de la pension « pleine », calcul du MICO) peu compréhensibles pour les assurés.

Enfin, les modalités de calcul de la pension de retraite du système universel doivent être adaptées pour que les assurés concernés par la retraite anticipée ne soient pas pénalisés par l'anticipation de leur départ à la retraite.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif actuel de RATH doit être maintenu dans le système universel de retraite et être étendu de manière uniforme à l'ensemble des assurés ayant effectué leur carrière en situation de handicap lourd. Le maintien de ce dispositif permettra de tenir compte, comme aujourd'hui, des contraintes particulières d'accomplissement de l'activité professionnelle et de l'impossibilité de la poursuivre au-delà d'un certain âge. Il permettra également de valoriser l'activité professionnelle exercée en situation de handicap.

Afin d'assurer une retraite satisfaisante aux assurés concernés, il prévoira des mécanismes permettant de compenser l'impact du handicap sur leur carrière mais également celui de l'anticipation de leur départ à la retraite.

Les conditions d'accès et de calcul de la retraite seront également simplifiées, afin de rendre le dispositif plus lisible pour les assurés.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION ENVISAGÉE : MAINTIEN DU DISPOSITIF ACTUEL DE DÉPART ANTICIPE

Il aurait pu être envisagé de maintenir la possibilité de départ anticipé pour les assurés handicapés sans prévoir d'aménagement des modalités de calcul de leur retraite.

Les aléas de carrière auxquels peuvent être particulièrement confrontés ces assurés se seraient alors répercutés directement sur le montant de leur retraite. Par ailleurs, en l'absence d'aménagement de l'âge d'équilibre qui leur est applicable, ils auraient été exclus du bénéfice du minimum de retraite. Cette option n'aurait donc pas permis de garantir un niveau de retraite satisfaisant pour les assurés concernés.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit, dans le système universel de retraite, un dispositif de retraite anticipée pour les assurés ayant travaillé en situation de handicap, qui reprend largement les contours du dispositif actuel tout en le simplifiant.

L'anticipation de l'âge de départ à la retraite dépendra de la durée de la carrière accomplie en situation de handicap et permettra, comme actuellement, un départ dès 55 ans.

La condition de durée d'activité ouvrant droit au dispositif reposera désormais uniquement sur la durée d'activité cotisée en situation de handicap. La condition relative à la durée d'activité validée en situation de handicap sera supprimée. Ainsi, tout assuré ayant cotisé une certaine durée en situation de handicap sera éligible à un départ anticipé, sans avoir à remplir de condition supplémentaire quant à la durée validée. La durée cotisée requise pour ce dispositif sera fixée, comme actuellement, à un niveau inférieur à celui d'une carrière complète et s'appréciera dans les conditions prévues par l'article 40 pour le minimum de retraite.

L'incapacité permanente requise pour justifier de la situation de handicap, sera fixée comme depuis 2016¹ à un taux de 50 %. Les périodes de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé antérieures à 2016 continueront à être prises en compte.

La prise en compte de l'incidence du handicap sur l'activité professionnelle des assurés concernés sera simplifiée. Des points supplémentaires seront accordés à l'assuré au moment du départ en retraite anticipée à un niveau correspondant à une fraction des points acquis au titre de l'activité professionnelle. Chaque période travaillée en situation de handicap fera donc l'objet d'une valorisation particulière se répercutant sur le montant de la retraite.

¹ Loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites

Pour ne pas dégrader le montant de la retraite, celle-ci sera calculée sans décote ni surcote, à l'instar de l'application automatique du taux plein dans le système actuel. Pour ces assurés, l'âge d'équilibre retenu correspondra à l'âge de leur départ en retraite.

Enfin, le minimum de retraite sera ouvert pour ces assurés dès leur départ en retraite, et sera calculé sur la base d'une durée incluant les points supplémentaires accordés au titre de l'incidence du handicap sur la vie professionnelle. Le montant accordé à ces assurés au titre du minimum de retraite sera ainsi amélioré.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article insère un nouvel article L. 192-2 au sein du chapitre II (« Départs anticipés ») du nouveau titre IX du livre Ier du code de la sécurité sociale. Cet article prévoit le dispositif de retraite anticipée pour les travailleurs handicapés, à la place des règles actuellement applicables qui seront abrogées.

Les modalités spécifiques de décompte de la durée prise en compte pour le calcul du minimum de retraite au titre des points supplémentaires accordés aux bénéficiaires de la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés sont prévues à l'article L. 195-1 du code de la sécurité sociale.

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

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union Européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

Le dispositif actuel permet aux assurés qui bénéficie de la RATH de partir avant 59 ans en moyenne avec un montant de pension de base proche de celui de l'ensemble des assurés. A titre d'exemple, au régime général, en 2018, les assurés bénéficiant de la RATH partent en retraite en moyenne à

58,7 ans contre 60,3 pour l'ensemble des retraites anticipées et 62,7 ans pour l'ensemble des assurés. On observe également que ces assurés disposent en moyenne d'une durée d'assurance cotisée au régime général de 141 trimestres. Par ailleurs, pour les assurés du régime général, le montant moyen mensuel global de leur pension de base est proche de celui de l'ensemble des assurés (723€ contre 738€) et supérieur à celui des assurés partant à partir de l'âge légal (656€).

Assurés partant au titre de la RATH au régime général						
Genre	Effectif	SAM	Age moyen à la liquidation	Taux de liquidation	Durée d'assurance cotisée moyenne (RG)	Montant mensuel moyen global
Homme	1798	17 036	58,7	50%	142	756
Femme	1024	14 019	58,8		140	666
Ensemble	2822	15 941	58,7		141	723

Âge de départ en RATH au régime général								
Avant 60 ans						Entre 60 ans et l'âge légal		
55 ans	56 ans	57 ans	58 ans	59 ans	Total	60 ans	61 ans	Total
11%	10%	11%	14%	20%	66%	24%	10%	34%

Recueil statistique de la CNAV 2018

Enfin il est à noter que deux tiers de ces assurés choisissent de partir avant 60 ans.

La RATH est actuellement un dispositif qui ne concerne que peu d'assurés si on le compare aux dispositifs connexes que sont la retraite pour inaptitude par exemple. Ainsi, par exemple on comptait en 2016 2900 bénéficiaires pour le régime général¹, chiffre qui a subi un léger recul en 2017 puisqu'on ne comptait plus que 2776 bénéficiaires²

4.2.3. Impacts sur les entreprises

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

4.2.4. Impacts sur les assurés

Le présent article permettra aux assurés ayant travaillé en situation de handicap de bénéficier d'un départ anticipé à la retraite et de plusieurs mécanismes visant à compenser les conséquences du handicap sur le montant de la retraite.

¹ Programme de qualité et d'efficience « Retraites » annexé au Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018

² Recueil statistique 2017 du régime général – CNAV – Titre IV Les attributions et les décès – France – Chapitre II : Les retraites anticipées attribuées par la France en 2017, p. 27-28

L’instauration d’un âge d’équilibre dérogatoire permettra de ne pas dégrader le montant de la retraite du fait l’anticipation de son départ :

L’âge d’équilibre sera ramené à l’âge atteint lors du départ en retraite pour les assurés partant au titre de la RATH (entre 55 et 62 ans selon la durée de l’activité professionnelle en situation de handicap). Ainsi, aucune décote ne sera appliquée lors du calcul de leur retraite.

Une majoration de points permettra de prendre en compte l’incidence du handicap sur la carrière :

Le handicap peut constituer une source particulière de difficultés dans la poursuite d’une carrière professionnelle (difficultés d’insertion sur le marché du travail, interruptions d’activité, frein à l’évolution) qui se traduisent par un moindre nombre de points acquis. Afin de compenser ces effets, des points supplémentaires seront attribués lors de la liquidation de la retraite. Ils représenteront une fraction, qui sera fixée par décret, des points cotisés par l’assuré dans le cadre de son activité professionnelle.

L’accès dérogatoire au minimum de retraite permettra de garantir un niveau de retraite décent aux assurés ayant travaillé en situation de handicap:

Le bénéfice du minimum de retraite est conditionné à l’atteinte de l’âge d’équilibre. Comme indiqué précédemment cet âge sera ramené à l’âge atteint lors du départ en retraite pour les assurés partant au titre de la RATH. Ces derniers seront donc éligibles au minimum de retraite alors qu’ils en auraient été exclus définitivement en l’absence d’adaptation de leur âge d’équilibre.

En outre, le minimum de retraite sera pour ces assurés calculé après application des points accordés au titre de la majoration RATH. Ces points de majoration RATH permettront, au même titre que les points cotisés, d’acquérir de la durée prise en compte pour le calcul du minimum de retraite. La durée acquise à ce titre ne sera pas écrêtée à 12 mois par année civile comme c’est le cas selon la règle de droit commun.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article n’a pas d’impact spécifique sur les gestionnaires des régimes de retraite.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

L’impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de l’introduction.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Au-delà de l'impact économique pour les assurés en situation de handicap bénéficiant de la retraite anticipée décrit en 4.2.4, la présente mesure offre une meilleure lisibilité de leurs droits aux assurés concernés. En simplifiant les conditions d'accès et celles du calcul de la retraite des assurés en situation de handicap, la présente mesure favorise la connaissance et l'accès au droit pour ces assurés.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera de fixer la durée d'activité en situation de handicap requise pour l'accès au dispositif, cette durée devant être inférieure à celle prévue pour le calcul du minimum de retraite.

Un arrêté définira la liste des documents permettant d'attester le taux d'incapacité permanente de 50% requis pour être éligible à la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés.

Enfin, un décret devra également fixer la fraction des points acquis au titre de l'activité professionnelle qui sera retenue pour déterminer le nombre de points supplémentaires accordés au titre de l'incidence du handicap sur la vie professionnelle.

Article 30 : Inaptitude et invalidité

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

En matière de retraite, l'inaptitude au travail correspond à la reconnaissance médicale de l'impossibilité pour l'assuré de poursuivre son emploi sans nuire gravement à sa santé et d'un taux d'incapacité de 50 %. Elle permet un départ en retraite à taux plein, dès l'âge légal.

Elle se distingue de la procédure prévue par le code du travail¹ qui, en cas d'inaptitude au poste de travail reconnue par le médecin du travail conduit, à tout moment de la carrière, soit au reclassement du salarié, soit à son licenciement.

Ce dispositif diffère également de celui de pension de retraite liquidée sans condition d'âge pour invalidité, dite « pension de réforme » actuellement appliqué par les régimes de la fonction publique et certains régimes spéciaux (qui s'en rapprochent mais ne fonctionnent pas exactement selon les mêmes modalités²) lorsque leurs ressortissants se trouvent dans l'incapacité permanente de continuer à exercer leurs fonctions en raison d'une infirmité ou d'une invalidité, imputable ou non au service. Ce dispositif fait l'objet de l'article 31.

Pour les régimes spéciaux les procédures d'inaptitude sont souvent dérogatoires du droit commun. Elles sont gérées par les entreprises employant les affiliés aux régimes. Dès lors, les décisions sont donc prises par des commissions médicales qui ne sont pas sous l'autorité de la caisse gérant le régime spécial.

Le tableau ci-dessous recense les différents régimes de retraite de base qui appliquent un dispositif de retraite pour inaptitude :

Régimes de base	Présence d'un dispositif de retraite pour inaptitude	Référence juridique
Régime général des travailleurs salariés	Oui	Article L. 351-7 et 2° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale
Sécurité sociale pour les travailleurs indépendants	Oui	Article L. 351-7 et 2° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale par renvoi de l'article L. 634-2 du même code
Salariés agricoles (MSA-SA)	Oui	Article L. 351-7 et 2° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale par renvoi de l'article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime
CAVIMAC	Non	/
Non salariés agricoles (MSA-NSA)	Oui	Article L.732-23 du code rural et de la pêche maritime

¹ Article L.4624-4 du code du travail

² SNCF, RATP, Opéra, Comédie Française

Régime de base des professions libérales (CNAVPL)	Oui	Article L. 643-3 du code de la sécurité sociale
Régime de base des avocats (CNBF)	Oui	Article L. 643-3 du code de la sécurité sociale
Fonction publique d'Etat (SRE)	Non : dispositif de pension de retraite anticipée liquidée pour invalidité	/
Fonction publique hospitalière et territoriale (CNRACL)	Non : dispositif de pension de retraite anticipée liquidée pour invalidité	/
Industries électriques et gazières (IEG)	Oui (cumulable avec pension d'invalidité)	Article 16 7° a) de l'annexe 3 du décret n° 46-1541 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières
SNCF	Non : dispositif de pension de retraite anticipée liquidée pour invalidité	/
RATP	Non : dispositif de pension de retraite anticipée liquidée pour invalidité	/
Banque de France	Idem FP	
ENIM	Oui : dispositif spécifique de pension anticipée en cas d'inaptitude à la profession de marin. Choix possible avec la pension d'invalidité pour maladie professionnelle dans certains cas.	Décret n°2016-116 du 4 février 2016
CRPCEN	Oui	Article L. 351-7 du Code de la Sécurité Sociale
Comédie française	Non : dispositif de pension de retraite anticipée liquidée pour invalidité	
FSPOEIE	Idem FP	
Opéra de Paris	Non : dispositif de pension de retraite anticipée liquidée pour invalidité	
Port autonome de Strasbourg	Idem FP	
Retraite des salariés des mines	Non : dispositif de pension de retraite anticipée liquidée pour invalidité	

1.1.1. Règles applicables dans les régimes de retraite de base

1.1.2. La reconnaissance de l'inaptitude et les situations assimilées

Pour les salariés du secteur privé et ceux du secteur public¹, l'inaptitude au travail est appréciée par le médecin conseil de la sécurité sociale (article L. 351-7 du code de la sécurité sociale).

Lorsque l'assuré n'exerce aucune activité professionnelle au moment de sa demande de retraite pour inaptitude, il est tenu compte de celle exercée au cours des 5 années antérieures ou, à défaut, exclusivement du taux d'incapacité de 50 %.

La procédure repose sur une demande de retraite adressée par l'assuré et accompagnée d'un document médical décrivant son état de santé (article R. 351-22 du code de la sécurité sociale). Ce document varie selon la situation de l'assuré vis-à-vis de l'emploi lors de sa demande de retraite. Lorsqu'il n'est pas en activité, il s'agit du rapport médical établi par le médecin traitant, tandis que lorsqu'il est en emploi, il s'agit d'une fiche établie par le médecin du travail.

Par ailleurs, les assurés bénéficiant de certains dispositifs sont présumés inaptes et sont éligibles à la retraite pour inaptitude sans faire l'objet d'un examen médical lors de leur demande de retraite. En effet, les dispositifs dont ils bénéficient lorsqu'ils atteignent l'âge légal de la retraite, reposent sur l'existence d'une incapacité déjà constatée et permettent donc de présumer leur inaptitude.

Sont notamment concernés par cette présomption : les titulaires d'une pension d'invalidité (article L. 341-15 du code de la sécurité sociale) ; les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (article L. 821-1 et L. 821-2 du code de la sécurité sociale) ; les titulaires de pension de vieillesse de veuve ou de veuf (article L. 342-6 du code de la sécurité sociale) ; les titulaires de la carte mobilité inclusion dont le taux d'incapacité permanente est au moins de 80 % (article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles).

L'inaptitude médicale des salariés relevant du régime complémentaire de retraite du personnel navigant de l'aviation civile est constatée par le conseil médical de l'aéronautique civile.

Pour les travailleurs indépendants relevant de la sécurité sociale des travailleurs indépendants et les exploitants agricoles et chefs d'exploitation agricoles, l'inaptitude est déclarée par le médecin conseil de la sécurité sociale de la caisse dont relève l'assuré.

S'agissant des professions libérales, les assurés sont reconnus atteints d'inaptitude à l'exercice de la profession par la commission d'inaptitude de la section professionnelle à laquelle ils sont affiliés.

Les droits à retraite reconnus aux assurés inaptes

Les salariés du secteur privé et ceux du secteur public qui partent en retraite au titre de l'inaptitude bénéficient, à compter de l'âge légal (62 ans), d'une pension de retraite à taux plein même s'ils ne justifient pas de la durée d'assurance requise (2° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale).

La retraite demeure toutefois proratisée au regard de la durée d'assurance effectivement accomplie. Cette pension de retraite ouvre droit au minimum contributif dès l'âge légal, qui est également proratisé en fonction de la durée d'assurance effectivement validée.

¹ Article 16 de l'arrêté du 30 décembre 1970.

Les bénéficiaires de pensions d'invalidité bénéficient de règles facilitant la transition entre l'invalidité et la retraite (articles L. 341-15 et suivants du code de la sécurité sociale). Ainsi, à l'âge légal une pension de retraite liquidée à taux plein est automatiquement substituée à leur pension d'invalidité afin d'éviter toute rupture de ressources entre les deux dispositifs. Les assurés qui, à cet âge, poursuivent une activité professionnelle, conservent le bénéfice de leur pension d'invalidité jusqu'à leur demande de retraite et au plus tard jusqu'à l'âge automatique du taux plein (67 ans). Par ailleurs ceux qui, à l'âge légal, se trouvent temporairement sans activité professionnelle peuvent lorsqu'ils le souhaitent, conserver le bénéfice de leur pension d'invalidité pendant une durée de 6 mois afin de poursuivre leurs démarches de retour à l'emploi.

1.1.3. Règles applicables dans les régimes de retraite complémentaires

La plupart des régimes de retraite complémentaire prévoit une exonération du coefficient permanent de minoration, et pour l'Agirc-Arrco du coefficient temporaire de solidarité, lorsque la retraite est liquidée au titre de l'inaptitude par le régime de base.

Les salariés relevant du régime complémentaire de retraite du personnel navigant de l'aviation civile peuvent liquider leur retraite complémentaire dès l'âge de cinquante ans en cas d'inaptitude médicale. Si l'inaptitude constatée est liée à un accident du travail ou une maladie professionnelle, ou si le personnel navigant est reconnu invalide, il n'est pas appliqué de décote sur sa retraite complémentaire.

Quant aux agents publics relevant du régime additionnel de la fonction publique (RAFP), ils doivent attendre l'âge légal de départ à la retraite pour bénéficier de leur pension versée par le régime, même s'ils bénéficient d'un départ anticipé pour cause d'invalidité.

S'agissant des professionnels libéraux affiliés à la CNAVPL et des avocats affiliés à la CNBF, leurs régimes complémentaires proposent tous, à des conditions différentes, la possibilité d'un départ anticipé à la retraite en cas d'inaptitude.

Évolutions des départs au titre de l'inaptitude et de l'invalidité

Au régime général, les départs au titre de l'inaptitude ou de l'invalidité concernent respectivement 7,5 % et 8,5 % des nouveaux retraités de droit direct en 2018, soit environ 48 500 et 56 500 départs.

Dans les autres régimes du secteur privé, environ 2 600 artisans, 3 800 commerçants (ex-RSI), 7 800 salariés agricoles (MSA salariés) et 3 900 exploitants agricoles (MSA exploitants) ont bénéficié d'un départ en retraite au titre de l'inaptitude ou de l'invalidité en 2018. Le nombre des bénéficiaires de ces dispositifs a fortement diminué en 2018 pour l'ensemble de ces régimes en conséquence de la mise en œuvre de la liquidation unique des régimes alignés (Lura) à partir du 1^{er} juillet 2017.

Répartition des retraites pour inaptitude ou invalidité selon le régime d'affiliation

	2012	2013	2014	2015	2016	2017**	2018**	% de nouveaux retraités en 2018
Régime général	69 892	89 016	83 483	80 762	79 182	98 435	105 051	16,6%
Ex-RSI Artisans	4 050	4 318	5 145	4 325	5 029	4 485	2 630	12,2%
Ex-RSI Commerçants	4 692	5 211	6 473	5 222	6 267	5 629	3 822	11,6%
MSA salariés agricoles*	11 187	16 802	13 256	12 960	14 206	11 490	7 784	14,6%
MSA exploitants agricoles*	2 738	3 536	2 994	2 801	2 955	3 151	3 880	11,7%
Fonction Publique Territoriale	3 057	3 239	3 714	3 853	4 176	4 006	5 209	12,1%
Fonction Publique Hospitalière	1 646	1 720	1 810	1 845	1 909	1 818	2 098	8,1%
Fonction Publique d'Etat	3 390	3 592	3 677	3 311	3 263	3 425	3 287	5,8%

*Hors retraites pour taux d'incapacité permanente de 50 % (extension apportée en janvier 2015) ; ** les séries relatives aux régimes alignés (régime général, ex-RSI, MSA) sont sujettes à une rupture en 2017 en raison de l'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés (Lura) le 1^{er} juillet 2017.

Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.15 d'après des données Cnav, ex-RSI, MSA, CNRACL et FPE (champ : pensions civiles).

Notes : la part des nouveaux retraités est calculée sur les données 2018.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le COR a étudié les droits à retraite liés à l'invalidité dans dix pays¹ (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède).

En préambule, il convient de préciser que l'ensemble des pays étudiés ne retient pas la même définition de l'invalidité. Certains fondent cette notion sur la capacité de travail pendant une certaine quotité (Allemagne, Espagne, Italie et Suède), d'autres sur la capacité de gains (pays anglo-saxons et Pays-Bas), alors que d'autres retiennent enfin une approche mixte comme en France (Belgique,

¹ Séance plénière du 16 mars 2011

japon). De la même façon, la durée d'attribution de la prestation d'invalidité et son mode de calcul varient selon le pays.

Du point de vue des droits à retraite, tous les pays valident des droits à retraite liés à l'invalidité. A l'exception de la Belgique où le cumul d'une pension d'invalidité et de retraite est possible suivant les causes de l'invalidité, la pension d'invalidité prend fin dès l'atteinte par l'assuré de l'âge de départ à la retraite sans décote dans l'ensemble des pays étudiés. Toutefois, en Allemagne et en Espagne, des possibilités de départ anticipé à la retraite sont ouvertes aux invalides.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le présent projet de loi pose le principe d'un âge d'équilibre au regard duquel s'appliquera un ajustement du montant de la pension. Ainsi, sauf dérogation, tout départ en retraite avant l'âge d'équilibre donnera lieu à l'application d'une minoration du montant de la pension.

Aussi, il y aura lieu de prévoir une dérogation permettant aux assurés qui se trouvent dans l'impossibilité, médicalement constatée de poursuivre leur activité professionnelle au-delà de l'âge légal, de bénéficier dès cet âge d'une retraite sans décote.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif actuel de retraite pour inaptitude mérite d'être maintenu dans le système universel de retraite et d'être étendu de manière uniforme à l'ensemble des assurés. Il permettra de tenir compte, comme aujourd'hui, de la situation des assurés qui se trouvent dans l'impossibilité médicalement constatée de poursuivre leur activité au-delà l'âge légal, sans toutefois remplir les conditions d'éligibilité relatives à certains dispositifs de départ anticipés (assurés handicapés, incapacité permanente notamment).

Afin d'assurer une retraite satisfaisante aux assurés concernés, le projet de loi prévoit un mécanisme d'abaissement de l'âge d'équilibre permettant de ne pas dégrader le montant de leur retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION ENVISAGÉE : FUSION DU DISPOSITIF DE RETRAITE POUR INAPTITUDE AVEC D'AUTRES DISPOSITIFS CONNEXES

Il aurait pu être envisagé de fusionner le dispositif de retraite pour inaptitude avec des dispositifs de retraite anticipée connexes (assurés handicapés, incapacité permanente notamment).

Toutefois, les publics concernés par ces différents dispositifs ne se recoupent pas. La retraite pour inaptitude s'adresse à des assurés dont l'état de santé constaté médicalement lorsqu'ils atteignent l'âge légal, ne leur permet pas la poursuite d'une activité professionnelle. Elle doit être distinguée de dispositifs qui peuvent sembler connexes mais dont les conditions d'éligibilité conduiraient à écarter les assurés qui bénéficient aujourd'hui de la retraite pour inaptitude.

Ainsi, l'accès à la RATH suppose une longue antériorité du handicap et l'exercice d'une activité professionnelle en situation de handicap. De même, la retraite pour incapacité permanente ne concerne que les assurés dont l'incapacité est d'origine professionnelle.

Cette option n'aurait donc pas permis de prendre en compte la situation des assurés qui bénéficient actuellement de la retraite pour inaptitude.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit, dans le système universel de retraite, un dispositif de retraite pour inaptitude pour les assurés qui se trouvent dans l'impossibilité, médicalement constatée, de poursuivre leur activité professionnelle. Les fonctionnaires bénéficieront désormais du même dispositif que les salariés. Ce dispositif leur permettra de partir en retraite sans décote dès 62 ans sans attendre l'atteinte de l'âge d'équilibre.

Ce dispositif sera, comme aujourd'hui, accessible aux assurés reconnus médicalement inaptes à l'issue d'un examen médical constatant une incapacité de travail dont le taux sera fixé par décret à 50 %. Il sera également ouvert aux assurés qui bénéficient de dispositifs dont les conditions d'éligibilité permettent d'attester de leur niveau d'incapacité, et sont donc réputés inaptes les bénéficiaires de pension d'invalidité et de l'allocation adulte handicapé et les titulaires de la carte mobilité inclusion pour les invalides.

Pour les bénéficiaires d'une pension d'invalidité du régime général, le présent article aménage les dispositions relatives aux modalités de la transition vers la retraite. Il maintient les principes de suspension de la pension d'invalidité en cas de départ retraite avant l'âge légal, de substitution automatique de la pension d'invalidité pour les assurés atteignant l'âge légal à l'exception de ceux qui à cet âge exercent une activité professionnelle ou sont temporairement à la recherche d'un emploi.

Afin de limiter les incidences de leur cessation anticipée d'activité, l'âge d'équilibre sera ramené à l'âge de leur départ.

Pour les invalides qui poursuivent une activité après 62 ans, le présent article prévoit que le bénéfice de la pension d'invalidité est conservé jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge d'équilibre du système universel. En fonction de l'âge d'équilibre retenu pour les régimes spéciaux, ces paramètres seront ajustés en fonction de la montée en charge retenue pour ces régimes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article insère un nouvel article L. 192-3 au sein du chapitre II (« Départs anticipés ») du nouveau titre IX du livre Ier du code de la sécurité sociale. Cet article prévoit le dispositif de retraite pour inaptitude, à la place des règles actuellement applicables qui seront abrogées.

Il procède au toilettage des dispositions du titre IV du livre III du code de la sécurité sociale relatives à la transition entre l'invalidité et la retraite en cohérence avec les dispositions du nouvel article L. 192-3.

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

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union Européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

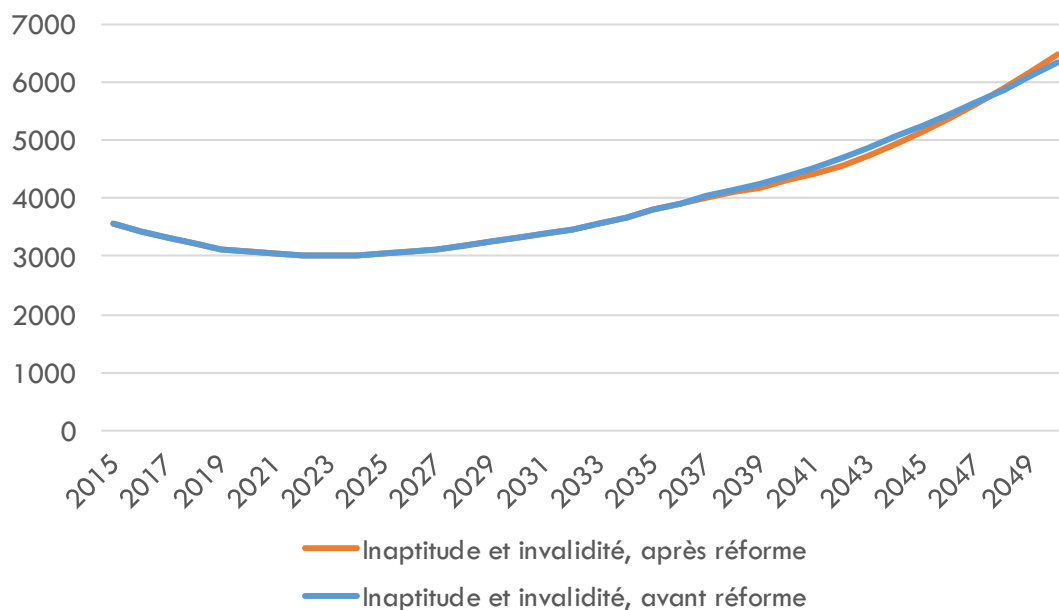
4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact financier relatif à l'ensemble des départs anticipés est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

Les masses financières consacrées au départ au titre de l'inaptitude ou de l'ex-invalidité augmenteraient à terme avec la réforme, à compter de la fin des années 2040.

Graphique : masses financières consacrées au départ au titre de l'inaptitude et de l'ex-invalidité, en M€ 2017



Note : les masses financières n'incluent pas les périodes assimilées ou points attribués au titre de l'invalidité.

Source : CNAV, modèle PRISME

4.2.3. Impacts sur les entreprises

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

4.2.4. Impacts sur les assurés

Actuellement, le montant des retraites des assurés qui liquident au titre de l'inaptitude sont très en deçà de la moyenne globale des pensions. Celui des retraites des anciens bénéficiaires de pensions d'invalidité est en revanche globalement supérieur à la moyenne.

Cette différence peut s'expliquer par le fait que l'invalidité donne droit à la validation de périodes assimilées, contrairement au départ pour inaptitude qui, par construction, n'est reconnue qu'au moment du départ en retraite.

**MONTANT MENSUEL MOYEN DE BASE * DE LA PENSION (1^{ers} ET 2^{ds} DROITS)
ATTRIBUÉE EN 2018 SELON LA CATÉGORIE DU DROIT DIRECT CONTRIBUTIF
- FRANCE -**

(en euros)

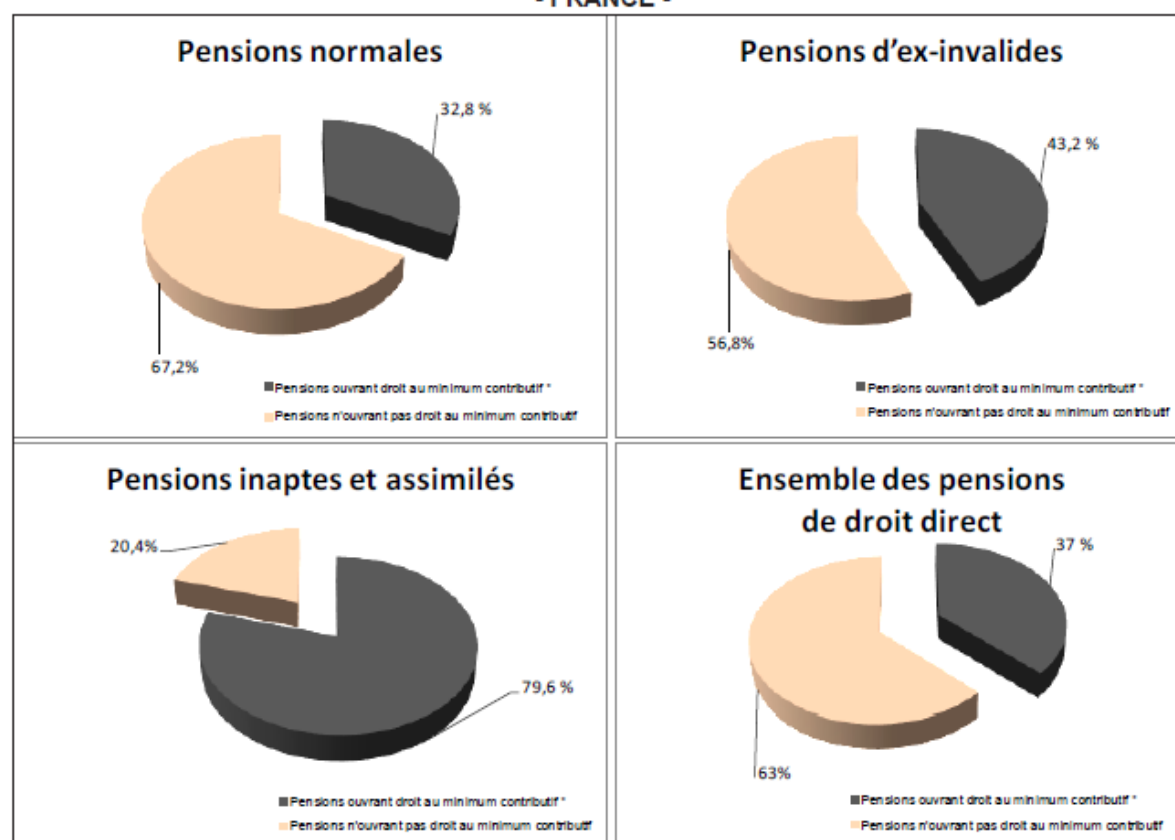
Catégorie du droit direct	Hommes	Femmes	Ensemble
Normale	818	602	702
Substituée à une pension d'invalidité 1 ^{ère} catégorie	810	735	759
Substituée à une pension d'invalidité 2 ^e et 3 ^e catégories	812	705	754
Attribuée au titre de l'inaptitude au travail et assimilé	403	399	400
Ensemble des droits contributifs directs	791	595	685

* Montant *après* application du minimum contributif et écrêtement au plafond de la sécurité sociale, non compris les avantages complémentaires et les compléments de pension, hors régimes complémentaires, avant déduction des prélèvements sociaux.

Source : SNSP.

Ces différences de profil de carrière se répercutent sur la part des pensions portées au minimum contributif, qui est très largement majoritaire chez les inaptes non-invalides (près de 80 %) alors qu'elle reste minoritaire pour l'ensemble des autres catégories d'assurés, y compris chez les inaptes ex-invalides (43 %).

**RÉPARTITION DE L' ENSEMBLE DES ATTRIBUTIONS
DE DROITS DIRECTS CONTRIBUTIFS (1^{ers} ET 2^{ds} DROITS) EN 2018 SELON QU'ELLES OUVERT
DROIT OU NON AU MINIMUM CONTRIBUTIF ET SELON LA CATÉGORIE DU DROIT
- FRANCE -**



* Servi ou non servi en application des règles du minimum contributif tous régimes.

Source : SNSP.

La mesure proposée permettra aux assurés qui se trouvent dans l'impossibilité, médicalement constatée, de poursuivre leur activité professionnelle, de continuer à partir en retraite dès l'âge légal sans que le montant de leur pension ne soit réduit.

Ils pourront également bénéficier, selon le montant de la retraite à laquelle ils peuvent prétendre, de l'attribution de points supplémentaires permettant de porter leur pension au niveau du minimum de retraite du système universel.

Par ailleurs, la retraite des bénéficiaires de pensions d'invalidité, présumé inaptes lorsqu'ils atteignent l'âge légal de départ à la retraite, sera calculée en tenant compte des points de solidarité attribués sur la base du revenu correspondant aux 10 meilleures années d'activité au cours de la période de perception de leur pension d'invalidité.

Les fonctionnaires se verront désormais appliquer le même dispositif que les autres assurés. La retraite pour invalidité ou incapacité pourrait ainsi couvrir 10 500 départs supplémentaires par an.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3-A de la présente étude d'impact.

4.3.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le présent article maintient la prise en compte de la situation des assurés qui se trouvent dans l'impossibilité, médicalement constatée, de poursuivre leur activité professionnelle au-delà de l'âge légal, en leur permettant de partir en retraite dès cet âge sans que le montant de leur pension ne s'en trouve réduit.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

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

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera de définir par décret le taux d'incapacité de travail requis pour le bénéfice de la retraite pour inaptitude.

Article L. 341-14-1 du code de la sécurité sociale	Article L. 341-14-1 modifié du code de la sécurité sociale
Le service de la pension est suspendu lorsque l'assuré bénéficie des dispositions des articles L. 351-1-1, L. 351-1-3, L. 351-1-4 du présent code des articles L. 732-18-1, L. 732-18-2, L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime ou des troisième et quatrième alinéas du II de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998). En cas de suspension de la pension dans ces conditions, ses avantages accessoires sont maintenus, notamment ceux prévus au 13° de l'article L. 160-14 et aux articles L. 355-1 et L. 815-24 du présent code.	Le service de la pension est suspendu lorsque l'assuré bénéficie des dispositions des articles L. 192-1, L. 192-2, L. 192-4, L. 192-5, L. 351-1-1, L. 351-1-3, L. 351-1-4 du présent code des articles L. 732-18-1, L. 732-18-2, L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime ou des troisième et quatrième alinéas du II de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998). En cas de suspension de la pension dans ces conditions, ses avantages accessoires sont maintenus, notamment ceux prévus au 13° de l'article L. 160-14 et aux articles L. 355-1 et L. 815-24 du présent code.
Article L. 341-15 du code de la sécurité sociale	Article L. 341-15 modifié du code de la sécurité sociale
La pension d'invalidité prend fin à l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1. Elle est remplacée à partir de cet âge par la pension de vieillesse allouée en cas d'incapacité au travail. La pension de vieillesse substituée à une pension d'invalidité ne peut être inférieure au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés. Toutefois, lorsqu'ils atteignent l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1, les titulaires d'une pension d'invalidité liquidée avant le 31 mai 1983 peuvent prétendre à une pension de vieillesse qui ne peut être inférieure à la pension d'invalidité dont bénéficiait l'invalidé à cet âge.	La pension d'invalidité prend fin à l'âge prévu à l'article L. 191-1 ou au premier alinéa de l'article L. 351-1. Elle est remplacée à partir de cet âge par la retraite attribuée dans les conditions prévues à l'article L. 192-3 ou la pension de vieillesse allouée en cas d'incapacité au travail. La pension de vieillesse substituée à une pension d'invalidité ne peut être inférieure au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés. Toutefois, lorsqu'ils atteignent l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1, les titulaires d'une pension d'invalidité liquidée avant le 31 mai 1983 peuvent prétendre à une pension de vieillesse qui ne peut être inférieure à la pension d'invalidité dont bénéficiait l'invalidé à cet âge.
Article L. 341-16 du code de la sécurité sociale	Article L. 341-16 modifié du code de la sécurité sociale
Par dérogation aux dispositions de l'article L. 341-15, lorsque l'assuré exerce une activité professionnelle, la pension de vieillesse allouée au titre de l'incapacité au travail n'est concédée que si l'assuré en fait expressément la demande. L'assuré qui exerce une activité professionnelle et qui, à l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1, ne demande pas l'attribution de la	Par dérogation aux dispositions de l'article L. 341-15, lorsque l'assuré exerce une activité professionnelle, la pension de vieillesse allouée au titre de l'incapacité au travail ou la retraite prévue à l'article L. 192-3, n'est concédée que si l'assuré en fait expressément la demande. L'assuré qui exerce une activité professionnelle et qui, à l'âge prévu à l'article L. 191-1 ou au

pension de vieillesse substituée continue de bénéficier de sa pension d'invalidité jusqu'à la date pour laquelle il demande le bénéfice de sa pension de retraite et au plus tard jusqu'à l'âge mentionné au 1° de l'article L. 351-8. Dans ce cas, ses droits à l'assurance vieillesse sont ultérieurement liquidés dans les conditions prévues aux articles L. 351-1 et L. 351-8. Toutefois, la pension de vieillesse qui lui est alors servie ne peut pas être inférieure à celle dont il serait bénéficiaire si la liquidation de ses droits avait été effectuée dans les conditions fixées à l'article L. 341-15.	premier alinéa de l'article L. 351-1, ne demande pas l'attribution de la pension de vieillesse substituée ou sa retraite continue de bénéficier de sa pension d'invalidité jusqu'à la date pour laquelle il demande le bénéfice de sa pension de retraite et au plus tard jusqu'à l'âge mentionné à l'article L.191-5 ou au 1° de l'article L. 351-8. Dans ce cas, ses droits à l'assurance vieillesse sont ultérieurement liquidés dans les conditions prévues aux articles L. 191-2, L. 191-5, L. 351-1 et L. 351-8. Toutefois, la pension de vieillesse ou la retraite qui lui est alors servie ne peut pas être inférieure à celle dont il serait bénéficiaire si la liquidation de ses droits avait été effectuée dans les conditions fixées à l'article L. 341-15.
Article L. 341-17 du code de la sécurité sociale	Article L. 341-17 modifié du code de la sécurité sociale
Les premier, avant-dernier et dernier alinéas de l'article L. 341-16 s'appliquent à l'assuré qui, à un âge fixé par décret, exerce une activité professionnelle et qui, lorsqu'il atteint l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1, bénéficie du revenu de remplacement mentionné à l'article L. 5421-2 du code du travail. L'assuré qui ne demande pas l'attribution de la pension de vieillesse substituée continue de bénéficier de sa pension d'invalidité à compter de l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 du présent code jusqu'à la date pour laquelle il demande le bénéfice de sa pension de retraite et au plus tard jusqu'à un âge fixé par décret, à partir duquel sa pension d'invalidité est remplacée par la pension de vieillesse allouée en cas d'inaptitude au travail. Si, au cours de cette période, l'assuré reprend une activité professionnelle, il bénéficie des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 341-16.	Les premier, avant-dernier et dernier alinéas de l'article L. 341-16 s'appliquent à l'assuré qui, à un âge fixé par décret, exerce une activité professionnelle et qui, lorsqu'il atteint l'âge prévu à l'article L. 191-1 ou au premier alinéa de l'article L. 351-1, bénéficie du revenu de remplacement mentionné à l'article L. 5421-2 du code du travail. L'assuré qui ne demande pas l'attribution de la pension de vieillesse substituée ou de sa retraite continue de bénéficier de sa pension d'invalidité à compter de l'âge prévu à l'article L. 191-1 ou au premier alinéa de l'article L. 351-1 du présent code jusqu'à la date pour laquelle il demande le bénéfice de sa pension de retraite et au plus tard jusqu'à un âge fixé par décret, à partir duquel sa pension d'invalidité est remplacée par la pension de vieillesse allouée en cas d'inaptitude au travail ou sa retraite attribuée dans les conditions prévues à l'article L. 192-3. Si, au cours de cette période, l'assuré reprend une activité professionnelle, il bénéficie des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 341-16.

Article 31 : Séparation de l'invalidité et de la retraite dans la fonction publique

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique, les magistrats et les militaires qui se trouvent dans l'incapacité permanente de continuer à exercer leurs fonctions en raison d'une infirmité ou d'une invalidité, imputable ou non au service¹, peuvent être radiés des cadres ou rayés des contrôles et mis d'office ou à la retraite sans condition d'âge. Dans ce cas, ils bénéficient de leur pension civile ou militaire de retraite, à laquelle peut s'ajouter, lorsque l'invalidité résulte du service, une rente viagère d'invalidité pour les fonctionnaires et les magistrats ou une pension militaire d'invalidité pour les militaires².

La pension de retraite est alors calculée selon les paramètres de droit commun, sous réserve de certaines dérogations. Notamment, même dans le cas où la durée d'assurance taux plein ou l'âge du taux plein ne sont pas atteints, le dispositif de décote n'est pas applicable³ et le montant garanti de pension est ouvert, le cas échéant ; ce montant minimum garanti est majoré dans le cas où la pension rémunère moins de quinze ans de services⁴, par rapport à celui attribué en cas de départ en retraite hors invalidité ; si le taux d'invalidité est égal ou supérieur à 60 %, le montant de la pension est au minimum égal à 50 % du traitement retenu pour la liquidation, sans préjudice du bénéfice du montant minimum garanti si ce dernier est plus élevé ; lorsque l'invalidité résulte d'un accident imputable au service, le traitement retenu pour la liquidation est celui détenu lors du départ, sans condition de détention de six mois.

Le dispositif de retraite pour invalidité s'inscrit au sein d'un ensemble de dispositifs d'invalidité, avec lesquels il s'articule, qui relèvent soit du droit de la sécurité sociale, soit du champ du statut de la fonction publique. A cet égard, la référence à l'invalidité dans la fonction publique recouvre différents concepts qui diffèrent sensiblement de ceux du régime général.

Au régime général de sécurité sociale, la notion d'invalidité correspond à une réduction de la capacité de travail ou de gain d'origine non professionnelle. Le risque d'invalidité est couvert dans le cadre de l'assurance invalidité de la branche maladie du régime général. Ce risque ne se confond pas avec le risque d'incapacité de travail d'origine professionnelle, lequel est couvert par la branche accident du travail-maladie professionnelle (AT-MP) du régime général. Le terme d'invalidité n'est pas utilisé dans cette branche. Dans ces deux situations d'incapacité de travail, les bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'une rente AT-MP sont placés en retraite lorsqu'ils atteignent un âge donné fixe.

¹ Est traitée comme l'invalidité imputable au service l'invalidité résultant de l'accomplissement par l'agent d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou d'une exposition de ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes.

² Art. L. 27 et s. du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) et art. 30 et s. du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

³ Art. L. 14 du CPCMR et art. 20 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 susmentionné.

⁴ Art. L. 17 du CPCMR et art. 22 décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 susmentionné.

Dans certains régimes spéciaux de sécurité sociale et les régimes statutaires des fonctionnaires et des magistrats, le risque d'incapacité de travail se retrouve indistinctement désigné sous le terme englobant d'invalidité, que l'incapacité de travail soit d'origine professionnelle ou non. Par ailleurs, la mise ou l'admission en retraite de l'agent invalide n'intervient pas à un âge donné fixe mais à un âge mouvant, lequel est fonction de l'incapacité permanente et totale de l'agent à exercer des fonctions.

Dans le cas où elle ne résulte pas d'une cause professionnelle, la référence à l'invalidité intervient au terme des droits à congés pour raisons de santé (maladie, longue maladie, longue durée) ainsi que dans le cas où le fonctionnaire est placé en disponibilité d'office pour raisons de santé et qu'il ne peut prétendre au versement d'indemnités journalières par son régime spécial d'assurance maladie. Dans cette situation, le fonctionnaire, s'il est atteint d'une invalidité temporaire réduisant au moins des deux tiers sa capacité de travail, peut prétendre à une prestation versée par l'employeur et calculée dans des conditions proches de la pension d'invalidité du régime général de la sécurité sociale, l'allocation d'invalidité temporaire (AIT). Au terme des congés maladie ou de la période de disponibilité, lorsque son état de santé ne lui permet pas d'être réintégré au service, le fonctionnaire est soit radié des cadres et mis ou admis en retraite pour invalidité avec perception de sa pension civile de retraite, soit licencié s'il n'a pas droit à pension civile de retraite.

L'invalidité résultant d'une cause professionnelle figure dans les lois statutaires qui régissent les fonctionnaires. L'accident de service et la maladie professionnelle sont pris en charge par le biais d'un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS), avec maintien de la totalité du traitement jusqu'à guérison ou consolidation de l'état de santé. A l'issue de ce congé, si le fonctionnaire reprend son service et s'il présente une incapacité permanente partielle, il peut prétendre à en être indemnisé et percevoir une allocation temporaire d'invalidité (ATI) cumulable avec son traitement. L'ATI est une prestation assurant la réparation du préjudice corporel subi par le fonctionnaire. Elle est gérée et versée par le SRE pour la FPE et par la Caisse des dépôts et consignations (CDC, service de l'allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales - ATIACL) pour la FPT et la FPH. C'est une prestation viagère, dont le service se poursuit lors de la retraite soit sous forme d'ATI, soit en étant transformée en rente viagère d'invalidité lorsque la cause de la retraite pour invalidité est celle ayant conduit à l'attribution de l'ATI. Lorsque son inaptitude est définitive et qu'il ne peut pas reprendre le service, le fonctionnaire est radié des cadres et mis ou admis à la retraite pour invalidité. Il perçoit alors sa pension civile de retraite. Il a également droit à une rente viagère d'invalidité (RVI) cumulable avec sa pension. De la même manière que l'ATI, la RVI est une prestation assurant la réparation du préjudice corporel subi par le fonctionnaire.

S'agissant des militaires, l'incapacité permanente de continuer à exercer leurs fonctions en raison d'une infirmité ou d'une invalidité entraîne leur réforme définitive. Dans ce cas, ils ont droit à la pension militaire de retraite, à laquelle s'ajoute, lorsque l'infirmité ou l'invalidité résulte du service, la pension militaire d'invalidité (PMI). Contrairement à la RVI, la PMI n'est pas prévue par le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) mais par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG). La PMI n'est donc pas une prestation du régime spécial de retraite.

Dans les régimes spéciaux concernés (ouvriers d'Etat, SNCF, RATP, Opéra national de Paris, Comédie Française, Banque de France, Port autonome de Strasbourg) par la possibilité pour les assurés de liquider leur pension de retraite, sans condition d'âge, pour raison d'invalidité, d'accident

du travail, de maladie professionnelle ou d'incapacité, ce sont les textes constitutifs des régimes qui fixent les règles applicables.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le présent projet de loi pose le principe d'un âge minimal fixé à soixante-deux ans dans le système universel de retraite. D'éventuelles dérogations permettant d'anticiper l'âge de départ à la retraite, qui sont également fixées au niveau de la loi.

La création du système universel de retraite nécessite de mettre fin au dispositif de retraite pour invalidité d'origine professionnelle ou non professionnelle propre aux régimes spéciaux de retraite de la fonction publique, qui n'existe par ailleurs que dans quelques autres régimes spéciaux de retraite. En matière de retraite, ce seront désormais les dispositifs de droit commun qui s'appliqueront en cas d'invalidité ou d'incapacité permanente.

Toutefois, on ne saurait laisser sans assurance les fonctionnaires, les magistrats, les militaires qui se trouvent dans l'incapacité permanente de continuer à exercer leurs fonctions en raison d'une invalidité d'origine professionnelle ou non professionnelle. De ce fait, la loi est nécessaire pour créer un nouveau dispositif d'invalidité, pour les agents publics statutaires.

Pour les assurés des régimes spéciaux concernés, un dispositif équivalent sera prévu par voie réglementaire. Il s'agira en effet d'actualiser les décrets constitutifs de chaque régime.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à assurer une couverture invalidité aux fonctionnaires, aux magistrats, et aux militaires qui se trouvent dans l'incapacité permanente de continuer à exercer leurs fonctions en raison d'une infirmité ou d'une invalidité d'origine professionnelle ou non professionnelle avant l'âge de 62 ans, qui se substituerait à la retraite pour invalidité supprimée à l'occasion de la mise en place du système universel de retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Conservation du dispositif actuel d'invalidité de la fonction publique

Une première option aurait consisté à conserver le dispositif de retraite pour invalidité dans le système universel de retraite, au bénéfice soit des seuls fonctionnaires, magistrats, militaires (1^{ère} sous-option), soit de l'ensemble des travailleurs relevant de ce système (2^{nde} sous-option). Toutefois, la première sous-option aurait été contraire à la nature universelle du nouveau système de retraite alors que la seconde sous-option aurait placé les assurés nouvellement couverts par un dispositif élargi dans une situation dégradée par rapport à celle actuelle, dès lors que les périodes d'incapacité de travail (qu'elles soient indemnisées par l'assurance invalidité ou par la branche AT-MP) génèrent des droits à retraite au titre des périodes d'interruption d'activité.

3.1.2. Absence d'un dispositif d'invalidité dans la fonction publique dans le cadre du système universel

Une autre option aurait été de ne pas remplacer le dispositif de retraite pour invalidité par un autre dispositif d'invalidité hors retraite. Toutefois, cela aurait placé les fonctionnaires, les magistrats, les militaires dans une situation dégradée par rapport à celle actuelle et par rapport aux salariés du secteur privé qui bénéficient, en cas d'incapacité de travail, de dispositifs d'indemnisation par l'assurance invalidité et la branche AT-MP du régime général de sécurité sociale.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article habilite le Gouvernement prendre par ordonnance toute mesure afin de définir les règles statutaires et de gestion relatives aux régimes d'invalidité d'origine professionnelle ou non professionnelle des fonctionnaires et des militaires et de déterminer les modalités de coordination de ces régimes avec les règles de congé, de disponibilité et d'indemnisation pour raison de santé et avec le régime spécial de sécurité sociale dont relèvent les fonctionnaires et les militaires, en faisant évoluer ces dispositifs afin de favoriser leur articulation avec ce nouveau régime d'invalidité.

Les périodes accomplies dans le cadre de ces nouveaux dispositifs statutaires d'invalidité avant 62 ans qui sera créé seront prises en compte dans la retraite.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article habilite le Gouvernement à agir par une ordonnance, qui devra être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation. Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure ne comporte pas d'impact macro-économique.

4.2.2. Impacts financiers

Les impacts financiers de la mesure seront déterminés en fonction des dispositifs qui seront adoptés à l'issue de la période de concertation avec les organisations syndicales de la fonction publique et d'échange avec les employeurs publics.

4.2.3. Impacts sur les entreprises

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

4.2.4. Impacts sur les assurés

Les personnes concernées bénéficieront de la prise en compte des périodes accomplies dans le nouveau dispositif statutaire d'invalidité avant 62 ans pour leur retraite au titre des périodes d'interruption d'activité. Cela permettra ainsi d'éviter de figer le montant de leur retraite au moment de leur radiation des cadres ou des contrôles pour invalidité, à des montants réduits (419€ en moyenne en 2017 pour un militaire, 988€ à la CNRACL, 1646€ au SRE) et à des âges souvent précoces (29 ans pour un militaire, 56,6 ans à la CNRACL, 57 ans au SRE en 2017). Cette règle est donc plus équitable, par rapport aux salariés du secteur privé, et plus favorable que la règle actuelle.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales seront impactées à plusieurs titres :

- en pratique, le dispositif de retraite pour invalidité constitue aujourd'hui un outil de GRH à part entière ; les employeurs territoriaux devront, à compter de 2025, recourir aux nouveaux dispositifs statutaires d'invalidité d'origine professionnelle ou non professionnelle avant 62 ans au même effet ;
- le cas échéant, la mise en place d'un financement (contribution employeur) dédié des nouveaux dispositifs statutaires d'invalidité avant 62 ans obligerait les employeurs à modifier leurs systèmes d'information.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les gestionnaires des régimes de retraite seront impactés dès lors qu'ils n'auront plus à gérer la retraite pour invalidité mais qu'ils devront, en revanche, tenir compte dans la retraite des périodes d'invalidité accomplies dans le cadre des nouveaux dispositifs statutaires d'invalidité d'origine professionnelle ou non professionnelle avant 62 ans qui sera mis en place après concertation.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Le présent article n'a pas d'impact spécifique.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le présent article impacte les personnes en situation de handicap ayant la qualité de fonctionnaire, de magistrat ou de militaire, dès lors que celles-ci pourront éventuellement entrer dans le champ des nouveaux dispositifs statutaires d'invalidité d'origine professionnelle ou non professionnelle avant 62 ans et des dispositifs de retraite afférents (invalidité/inaptitude et incapacité permanente), de manière alternative avec le dispositif de retraite anticipé des travailleurs handicapés.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

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

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le présent article prévoit que l'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation.

Ce délai est nécessaire afin d'organiser la concertation avec les organisations syndicales de la fonction publique et d'échange avec les employeurs publics, puis pour procéder aux consultations requises : celles du Conseil commun de la fonction publique, du Conseil supérieur de la fonction militaire, du Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé, du Conseil national d'évaluation des normes et, enfin, du Conseil d'Etat.

CHAPITRE VI - LA RECONNAISSANCE DE LA PÉNIBILITÉ ET DE LA DANGÉROSITÉ DE CERTAINS MÉTIERS

Section 1 PRISE EN COMPTE DES EFFETS DE L'EXPOSITION À DES FACTEURS DE RISQUES PROFESSIONNELS

Article 32 : Incapacité permanente

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a institué une prise en compte par la retraite de la pénibilité au travail. Les assurés du régime général et du régime agricole, ainsi que les exploitants agricoles, atteints d'une incapacité permanente résultant d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle, bénéficient à la fois de l'abaissement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite à 60 ans et de l'obtention du « taux plein » quelle que soit leur durée d'assurance.

Ce dispositif est ouvert aux assurés dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal à un taux fixé par voie réglementaire (10%). Toutefois, les conditions d'accès varient selon le taux d'incapacité de l'assuré.

En effet, lorsque ce taux est au moins égal à 20 %, le droit à retraite est ouvert sans autres conditions que la seule vérification, pour les victimes d'accidents du travail, de l'appréciation de la notion de lésions identiques.

En revanche, lorsque le taux est compris entre 10 et 19%, le bénéfice de la retraite est subordonné :

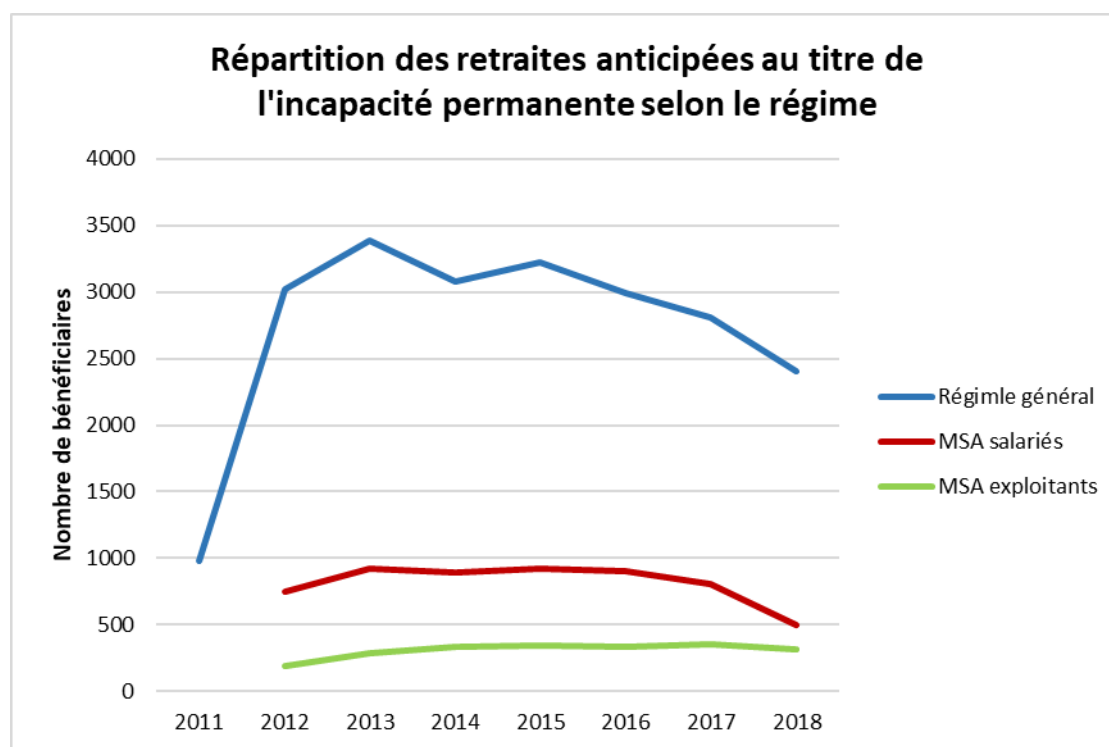
- d'une part, au fait que l'assuré puisse apporter la preuve qu'il a été exposé, pendant au moins dix-sept ans, à l'un des 10 facteurs de risques professionnels définis à l'article L. 4161-1 du code du travail ;
- d'autre part, à l'avis d'une commission pluridisciplinaire chargée d'apprécier à la fois la validité des modes de preuve apportés par l'assuré et l'effectivité du lien entre l'incapacité permanente et l'exposition aux facteurs de risques professionnels.

L'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention a aménagé ces conditions pour quatre facteurs de risques professionnels – postures pénibles, manutentions manuelles de charges, vibrations mécaniques et agents chimiques dangereux – dont la prise en compte ne relève désormais plus du champ d'application du C2P, mais est opérée au sein du dispositif de départ en retraite anticipée pour incapacité permanente.

Ainsi, lorsque l'incapacité permanente est reconnue au titre d'une maladie professionnelle consécutive à un ou plusieurs des quatre facteurs de risques susmentionnés, les assurés peuvent bénéficier du dispositif de retraite anticipée sans que soit exigée la condition de dix-sept années d'exposition ni l'examen par la commission pluridisciplinaire du lien de causalité entre l'incapacité permanente et l'exposition aux facteurs de risques (conditions prévues pour les assurés dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 10% et 19%). Un arrêté du 26 décembre 2017 a fixé pour le régime général et les régimes agricoles la liste des maladies professionnelles consécutives à ces facteurs de risques.

En 2018, près de 3 300 retraites anticipées ont été attribuées au titre de l'incapacité permanente par le régime général, pour deux-tiers à des hommes. La même année, à la MSA, près de 500 salariés et 300 exploitants ont bénéficié de ce dispositif.

Parmi les 23 800 assurés affiliés au régime général et ayant bénéficié de la retraite pour incapacité permanente entre 2011 et 2018, 67% des hommes et 80% des femmes avaient validé suffisamment de trimestres pour obtenir le taux plein par la durée d'assurance. Leur pension moyenne était supérieure de près de 20% à celle perçue par les personnes des générations 1951 à 1956 parties à la retraite à l'âge légal avant le 31 décembre 2017.



Les assurés des régimes spéciaux, dont les agents titulaires de la fonction publique, sont quant à eux actuellement exclus du champ de la retraite pour incapacité permanente²⁴³. Ils bénéficient en effet, sous certaines conditions, de dispositifs spécifiques de prise en compte de la pénibilité, sur la base de règles hétérogènes : ainsi, le droit au départ anticipé est ouvert entre 40 ans et 57 ans selon les régimes et, dans certains d'entre eux, l'anticipation de l'âge de la retraite est proportionnelle à la durée d'exposition aux facteurs de risques professionnels.

²⁴³ A l'exception des assurés du régime spécial de la Banque de France.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Si certains pays européens (Allemagne, Espagne) ont mis en place des dispositifs de départ anticipé à la retraite pour les personnes en situation d'invalidité, lorsque celle-ci est d'origine non professionnelle, il n'existe pas de mécanisme équivalent au dispositif français de retraite pour incapacité permanente concernant les victimes d'accidents de travail ou de maladies professionnelles.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La création du système universel de retraite, applicable à l'ensemble des assurés quel que soit leur régime d'affiliation, nécessite de définir au niveau de la loi le nouveau périmètre du dispositif de retraite pour incapacité permanente et d'adapter les modalités de calcul de la retraite aux contours du nouveau système, bâti autour d'un âge d'équilibre.

2.2 OBJECTIF POURSUIVI

Le présent article vise à étendre à l'ensemble des assurés relevant du système universel de retraite le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente actuellement exclusivement ouvert aux assurés du régime général et du régime agricole, ainsi qu'aux exploitants agricoles. Il permettra ainsi, conformément à l'objectif poursuivi dans le cadre de la mise en place du système universel de retraites, d'harmoniser les conditions de départ anticipé à la retraite, garantissant de ce fait une plus grande équité entre les assurés.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

En termes d'accès au dispositif, une ouverture à la totalité des assurés relevant du système universel de retraite aurait pu être envisagée. Toutefois, les militaires et les marins bénéficient en cible de dispositifs dérogatoires propres adaptés à la pénibilité de leur métier. En raison de l'existence de ces dérogations, le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente ne sera pas applicable à ces deux populations.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente, actuellement ouvert aux assurés du régime général et du régime agricole, ainsi qu'aux exploitants agricoles, sera désormais ouvert aux agents publics, hors militaires, et à l'ensemble des assurés des anciens régimes spéciaux, hors marins. Quant aux assurés qui continueront à bénéficier d'un dispositif catégoriel de retraite anticipée, ce dernier ne sera pas cumulable avec le bénéfice éventuel de la retraite pour incapacité permanente (cf. article 36).

Les conditions actuelles d'accès au dispositif sont maintenues, même s'il est renvoyé au décret le soin de les préciser s'agissant, pour les accidents du travail, du critère de l'identité des lésions (qui devra être ajusté dans les régimes spéciaux en fonction des modalités de couverture du risque AT-MP).

Le dispositif de retraite pour incapacité permanente permet actuellement un départ à la retraite à taux plein dès l'âge de 60 ans. Ce droit n'est pas modifié dans le nouveau dispositif, l'âge d'équilibre étant abaissé au niveau de l'âge de départ en retraite (60 ans), de manière à ne pas diminuer le montant de la pension.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale est abrogé. Le présent article crée au sein du chapitre II du titre IX du livre 1er du code de la sécurité sociale une section II intitulée : « Prise en

compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels » comprenant les articles L. 192-4 et L. 192-5.

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

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

4.3. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Le présent article a un impact sur les employeurs des nouveaux bénéficiaires de la retraite pour incapacité permanente, employeurs de la fonction publique et de régimes spéciaux de sécurité sociale, qui financeront le dispositif comme les autres employeurs, selon des modalités qui seront précisées par ordonnance (cf. article 34).

L'extension de la retraite pour incapacité permanente aux régimes spéciaux, dont la fonction publique, permettra ainsi d'améliorer l'incitation à la prévention des risques professionnels auprès des employeurs concernés.

4.4. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Le présent article a un impact sur les agents publics, hors militaires, et les assurés des anciens régimes spéciaux, hors marins, qui pourront bénéficier du dispositif de retraite pour incapacité permanente. Leurs conditions de départ anticipé à la retraite seront ainsi alignées sur le droit commun. Pour les assurés qui entrent dans le champ d'application actuel du dispositif, les conditions de départ en retraite sont transposées dans le système universel de retraite, sans être modifiées.

4.5. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article a un impact sur les collectivités territoriales en tant qu'employeurs des nouveaux bénéficiaires de la retraite pour incapacité permanente : elles devront ainsi financer le dispositif selon des modalités qui seront précisées par ordonnance (cf. article 34).

4.6. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Si les modalités de gestion de la retraite pour incapacité permanente seront définies par ordonnance (cf. article 34), elles relèveront a priori, pour l'ensemble des assurés, de l'organisme chargé de la gestion du système universel de retraite. L'extension du champ d'application du dispositif aura donc un impact sur les caisses qui instruisent les demandes de retraite pour incapacité permanente des assurés.

4.7. IMPACTS SOCIAUX

4.7.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de l'introduction.

4.7.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Dans la mesure où certaines victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles bénéficient par ailleurs de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, l'élargissement du dispositif de retraite pour incapacité permanente aux agents publics, hors militaires, et aux assurés des anciens régimes spéciaux, hors marins, permettra d'améliorer l'accès au dispositif pour les personnes en situation de handicap dès lors qu'elles remplissent les conditions précisées au 1.1.

4.7.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

4.7.4. Impacts sur la jeunesse

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

4.7.5. Impacts environnementaux

Le présent article n'a pas d'impact sur l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

Des modalités d'application seront prévues par décret s'agissant des conditions d'accès au dispositif, en particulier pour les assurés des régimes spéciaux lorsque les règles qui leur sont applicables en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles ne renvoient pas au livre IV du code de la sécurité sociale.

Article 33 : Compte professionnel de prévention

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les salariés des employeurs de droit privé, ainsi que les agents contractuels de droit privé de la fonction publique, bénéficient, depuis la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, d'un dispositif spécifique de prise en compte de la pénibilité. Initialement nommé compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), il a été modifié par l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention pour devenir le compte professionnel de prévention (C2P) le 1^{er} octobre 2017. Au regard du bilan du C3P à l'issue des deux premières années de mise en œuvre et afin de remédier aux difficultés rencontrées par les employeurs pour évaluer l'exposition de leurs salariés à certains facteurs de risques professionnels, l'ordonnance précitée a simplifié et sécurisé le dispositif en le recentrant sur les six facteurs de risques professionnels les plus facilement évaluables par les employeurs : travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif, activités en milieu hyperbare, températures extrêmes, bruit. Par ailleurs, la cotisation pénibilité dédiée a été supprimée au profit d'un financement via le taux de cotisation des branches AT-MP du régime général et du régime des salariés agricoles et la gestion du dispositif a été confiée à la direction des risques professionnels (DRP) de la CNAM et son réseau.

Le C2P repose prioritairement sur une logique de prévention, qui se traduit par :

- L'ouverture de droits permettant aux salariés exposés à des facteurs de risques non seulement de partir à la retraite de manière anticipée mais également d'accéder à du temps partiel ou de suivre une formation professionnelle pour « sortir de la pénibilité » (20 points sont réservés à cette utilisation afin d'inciter les salariés à y recourir) ;
- Une incitation des employeurs à diminuer le degré de pénibilité des postes de travail via la majoration du taux de cotisation AT-MP ;
- Une traçabilité de l'exposition des salariés à des facteurs de risques professionnels ainsi que l'information de ces derniers.

Concernant la procédure d'acquisition des points, les salariés titulaires d'un contrat de travail dont la durée est égale ou supérieure à l'année civile et déclarés exposés à l'un des six facteurs de risques professionnels acquièrent un point par trimestre d'exposition ou deux points en cas d'exposition simultanée à plusieurs de ces facteurs. Les salariés titulaires d'un contrat de travail, d'une durée supérieure à un mois, qui débute ou s'achève en cours d'année civile, acquièrent un point par période d'exposition de trois mois à un facteur de risques professionnels et deux points en cas d'exposition à plusieurs facteurs. Dans tous les cas, le nombre maximum de points acquis par un salarié au cours de sa carrière est fixé à 100.

Les points C2P ouvrent droit au financement de formations professionnelles (à hauteur de 375 € par point, via un abondement du compte personnel de formation) ou à du temps partiel (selon un coefficient défini par décret, 10 points correspondant par exemple à 3 mois de travail à 50 %). S'agissant de l'utilisation en droits à l'assurance retraite, les trimestres de majoration de durée d'assurance (10 points C2P équivalent à 1 trimestre de majoration de durée d'assurance) permettent d'améliorer le taux de liquidation de la retraite et d'anticiper, à due concurrence de leur nombre (et dans la limite de huit trimestres au total), l'âge du départ à la retraite par rapport à l'âge légal, soit une possibilité d'anticipation maximum de deux ans. Ils sont par ailleurs réputés cotisés pour l'ouverture du droit à la retraite anticipée pour carrière longue.

L'utilisation des points constatée en septembre 2019 se répartit, sur l'ensemble de la période, entre 3 800 demandes de majoration de la durée d'assurance vieillesse, 1 250 demandes de temps partiel et 350 demandes de formation professionnelle. La plus forte utilisation des points en majoration de la durée d'assurance vieillesse s'explique notamment par le fait que les salariés les plus proches de l'âge de la retraite lors de l'entrée en vigueur du dispositif bénéficient d'une règle dérogatoire en ne voyant aucun de leurs points réservé à la formation professionnelle, au contraire des générations plus éloignées de cet âge (pour les salariés nés avant le 1^{er} janvier 1960, aucun point n'est réservé à la formation professionnelle, pour ceux nés entre le 1^{er} janvier 1960 et le 31 décembre 1962, les 10 premiers points y sont affectés et, pour les générations suivantes, les 20 premiers points).

Quant aux assurés des régimes spéciaux, dont les agents titulaires de la fonction publique, ils sont exclus du bénéfice du C2P. La pénibilité éventuelle de leur métier est prise en compte dans le calcul de l'âge de départ à la retraite, selon des règles très hétérogènes : ainsi, le droit au départ anticipé est ouvert entre 40 ans et 57 ans selon les régimes et, dans certains d'entre eux, l'anticipation de l'âge de la retraite est proportionnelle à la durée d'exposition. Aucun de ces régimes n'offre de dispositif de formation professionnelle ou de temps partiel équivalent à celui prévu par le C2P.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le C2P, de par sa logique de prévention et les droits qu'il confère en termes de formation professionnelle, temps partiel et départ en retraite est un dispositif inédit en Europe. Il existe des dispositifs de départ anticipé à la retraite lié aux conditions pénibles d'exercice du métier en Italie, en Autriche et en Belgique, mais, de portée plus limitée, ils ne reposent pas sur une logique d'acquisition de points – et ne permettent pas d'autres utilisations que l'anticipation du départ à la retraite. Dans les autres pays, la pénibilité est prise en compte directement dans le cadre de politiques de marché du travail.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La création du système universel de retraite et la mise en extinction progressive des catégories actives qu'elle engendre nécessitent de définir au niveau de la loi le nouveau champ des bénéficiaires du C2P, jusqu'ici uniquement réservé aux salariés du régime général et du régime agricole. Par ailleurs, les modalités d'utilisation des points C2P au titre de la retraite doivent être adaptées pour tenir compte des nouvelles modalités de calcul de la retraite dans le cadre du système universel de retraite.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article étend aux assurés des anciens régimes spéciaux le bénéfice du C2P à l'exception des militaires et des marins qui bénéficient de dispositifs spécifiques tenant compte des particularités de leurs carrières et de leur exposition aux facteurs de risque. Cette extension du champ du C2P permettra ainsi, conformément à l'objectif global poursuivi dans le cadre de la mise en place du système universel de retraites, d'harmoniser la prise en compte de la pénibilité pour tous les assurés – renforçant ainsi l'équité du système de retraites.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Modification des facteurs de risques professionnels

En termes d'accès au dispositif, une modification des facteurs de risques professionnels – définis au niveau de la loi (article L. 4163-1 du code du travail) – aurait pu être envisagée. Les facteurs ayant toutefois été modifiés récemment (par l'ordonnance du 22 septembre 2017 évoquée supra), pour tenir compte des difficultés d'évaluation rencontrées par les employeurs lors des premières années de mise en œuvre du dispositif, cette option a été écartée.

Pour chacun de ces facteurs néanmoins, et en particulier ceux portant sur le travail de nuit et le travail en équipes successives alternantes, les seuils d'exposition pourront être adaptés par voie réglementaire.

3.1.2. Instauration d'un âge fictif de départ fixé à 62 ans

Une option aurait été de prévoir que la retraite soit calculée en retenant un âge fictif de départ fixé à 62 ans. L'application d'un âge de départ en retraite fictif fixé à 62 ans aurait conduit à réduire la décote applicable aux assurés partant en retraite avant 62 ans. L'avantage n'aurait été proportionnel qu'en matière d'anticipation du départ en retraite par rapport à l'âge légal. Ce dispositif présentait l'inconvénient majeur d'inciter les bénéficiaires à partir avant l'âge légal afin de ne pas perdre leur avantage en matière de calcul de la retraite.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Les modalités d'acquisition des points décrites supra ne sont pas modifiées s'agissant du nombre de points acquis par trimestre d'exposition. Néanmoins, le plafond de 100 points est supprimé, ce qui favorisera l'acquisition des points ainsi que, dans la mesure où l'utilisation en droits retraite reste limitée à 2 ans (soit 80 points), leur utilisation pour le temps partiel ou la formation professionnelle.

En termes d'utilisation au titre de la retraite, il est prévu que les points acquis au titre du C2P et utilisés par le bénéficiaire au titre de la retraite permettent d'abaisser l'âge minimal de départ en retraite et l'âge d'équilibre de façon proportionnelle au nombre de points acquis et sont convertis en mois d'anticipation du départ en retraite, d'une durée maximale de deux ans comme aujourd'hui, correspondant à un abaissement potentiel de l'âge légal jusqu'à 60 ans et de l'âge d'équilibre jusqu'à 62 ans, sans toutefois que la possibilité de surcoter ne soit ouverte avant l'âge d'équilibre de droit commun.

Il est aussi prévu que l'utilisation des points C2P au titre de la retraite ne soit pas cumulable avec le bénéfice d'un départ anticipé au titre d'un départ anticipé catégoriel maintenu en cible (fonctions régaliennes exposées) ou en transition : ainsi, les assurés concernés pourront utiliser leurs points C2P pour la formation professionnelle ou le temps partiel, mais ne pourront les utiliser pour la retraite qu'à la condition de ne pas bénéficier dans le même temps d'un départ anticipé à la retraite anticipé dans le cadre d'un dispositif catégoriel.

L'élargissement de la population ayant accès au C2P s'accompagnera par ailleurs d'un abaissement des seuils relatifs au travail de nuit. Le seuil annuel de nuits ouvrant des droits pour travail en équipes alternantes passera de 50 à 30 nuits et celui relatif au travail de nuit de 120 à 110 nuits.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article modifie le code du travail :

- l'article L. 4111-1 qui définit le champ d'application de la quatrième partie du code du travail, pour préciser qu'il s'applique sous réserve, notamment, de l'article L. 4163-4 déterminant le champ d'application du C2P ;
- l'article L. 4163-4 qui définit le champ d'application du C2P en l'étendant aux assurés des anciens régimes spéciaux à l'exception des militaires et des marins. La dénomination « agents publics civils » écarte de fait les militaires du champ du dispositif tandis que les marins sont explicitement exclus de la disposition ;
- l'article L. 4163-5 qui fixe le principe de plafonnement du nombre de points acquis dans le cadre du C2P au cours de la carrière ;
- les articles L. 4163-7 et L. 4163-13 du code du travail qui définissent les droits octroyés au titre de la retraite pour l'assuré ayant acquis des points au titre du C2P ;
- les articles L. 4163-2, L. 4163-5, L. 4163-6, L. 4163-7, L. 4163-9, L. 4163-10 et L. 4163-15, pour y procéder aux toilettages rendus nécessaires par l'élargissement du périmètre du C2P aux agents publics civils.

Le présent article modifie également le code de la sécurité sociale en créant un nouvel article L. 192-5 qui définit les conditions du calcul de la retraite en fonction du nombre de points acquis par l'assuré exposé à l'un des facteurs du C2P.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Le présent article a un impact sur les employeurs des nouveaux bénéficiaires du C2P qui financeront le dispositif comme les autres employeurs, selon des modalités qui seront précisées par ordonnance (cf. article 34). L'extension du C2P aux régimes spéciaux permettra ainsi d'améliorer l'incitation à la prévention des risques professionnels auprès des employeurs concernés.

En outre, et comme indiqué dans la présentation du cadre général (supra), la mesure permettra d'assurer une meilleure traçabilité par les entreprises des expositions aux facteurs de risques professionnels.

4.3. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

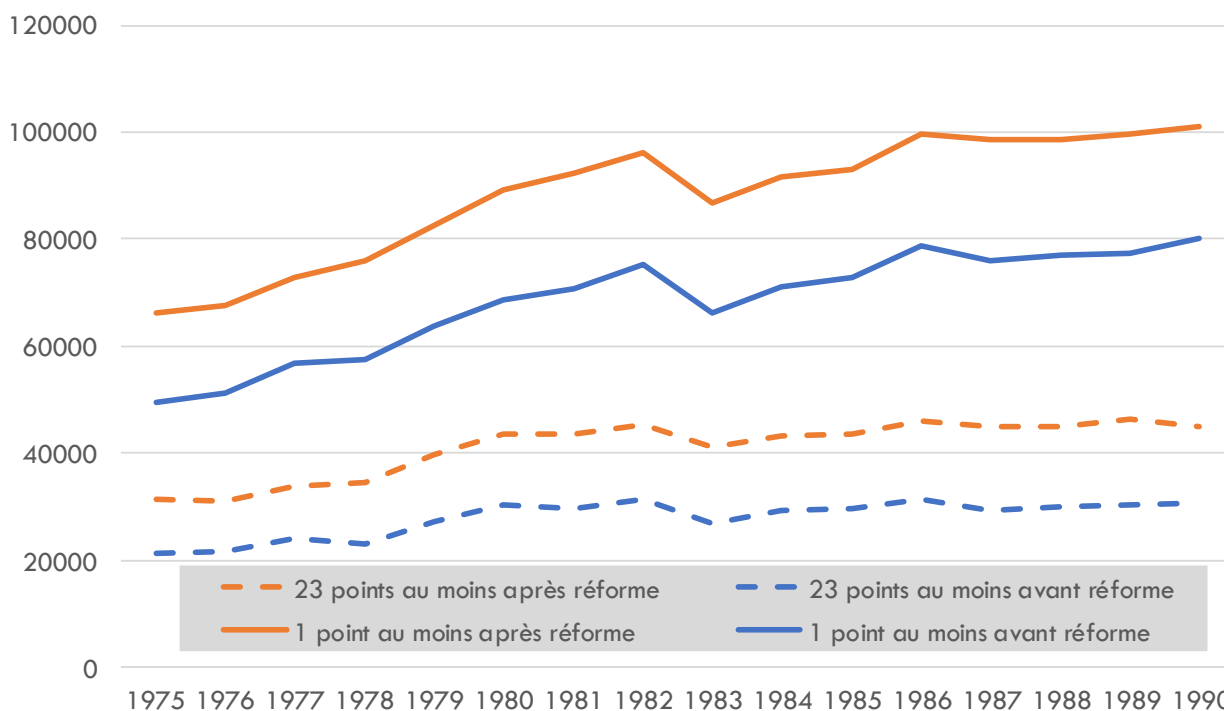
Le présent article a un impact sur les assurés nouvellement bénéficiaires du C2P qui – s'ils sont déclarés exposés à l'un des six facteurs de risques professionnels par leur employeur – pourront acquérir des points au titre du compte. De ce fait, l'exposition à des facteurs de risques professionnels ne donnera plus seulement droit à une anticipation du départ à la retraite mais également, dans une logique de prévention, à de la formation professionnelle ou du temps partiel.

Les assurés ayant acquis des points C2P avant l'entrée en vigueur de la présente loi les conserveront et pourront les utiliser selon les nouvelles modalités s'agissant du départ en retraite et selon des modalités inchangées pour ce qui concerne l'accès à la formation professionnelle ou le temps partiel.

Pour les générations autour de 1990 (après montée en charge du dispositif), environ 100 000 assurés auraient au moins un point sur leur C2P. Parmi ceux-ci environ 45 000 auraient plus de 23 points,

leur permettant potentiellement de modifier leur âge pivot ou leur âge d'ouverture des droits. Ainsi, parmi les assurés de cette génération avec au moins 23 points, 60% avanceraient leur départ.

Effectifs d'assurés ayant des points dans le C2P, avant et après réforme



Source : CNAV, modèle PRISME

4.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article a un impact spécifique sur les collectivités territoriales en tant qu'employeurs de droit public. En effet, du fait de l'intégration des assurés de la fonction publique territoriale dans le champ du C2P, les collectivités territoriales auront à évaluer l'exposition de leurs agents à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels et les déclarer via la DSN. Les collectivités territoriales financeront également le dispositif selon des modalités qui seront définies par ordonnance (cf. article 34). L'extension du C2P à la fonction publique – notamment territoriale – permettra ainsi d'améliorer l'incitation à la prévention des risques professionnels auprès des employeurs concernés.

4.5. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Si les modalités de gestion du C2P seront définies par ordonnance (cf. article 34), une gestion centralisée pour l'ensemble des assurés entrant dans le champ du dispositif est à ce stade privilégiée. L'extension du C2P pourrait donc avoir un impact sur la charge de travail des caisses, en fonction du nombre de nouveaux bénéficiaires qui seraient déclarés exposés par leur employeur.

4.6. IMPACTS SUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Depuis le début du dispositif, les statistiques montrent une plus forte proportion d'hommes parmi les salariés exposés : 76% d'hommes, contre 23% de femmes. L'intégration dans le champ du C2P

des fonctionnaires titulaires, notamment issus de la fonction publique hospitalière, pourrait conduire à une modification de ce ratio.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D’APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

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

4.2. MODALITÉS D’APPLICATION

5.2.1. *Application dans le temps*

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l’article 63.

5.2.2. *Application dans l’espace*

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

5.2.3. *Textes d’application*

Le présent article ne nécessite pas d’adoption de texte d’application.

En revanche, les dispositions réglementaires prévues par le code du travail devront faire l’objet d’un toilettage pour tenir compte des modifications apportées par la présente loi.

TABLEAU COMPARATIF

Article L. 4111-1 du code du travail	Article L. 4111-1 modifié du code du travail
Sous réserve des exceptions prévues à l'article L. 4111-4, les dispositions de la présente partie sont applicables aux employeurs de droit privé ainsi qu'aux travailleurs. Elles sont également applicables : 1° Aux établissements publics à caractère industriel et commercial ;	Sous réserve des exceptions prévues à l'article L. 4111-4 et au chapitre III du titre VI du livre Ier , les dispositions de la présente partie sont applicables aux employeurs de droit privé ainsi qu'aux travailleurs. Elles sont également applicables : 1° Aux établissements publics à caractère industriel et commercial ;

2° Aux établissements publics administratifs lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions du droit privé ; 3° Aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ainsi qu'aux groupements de coopération sanitaire de droit public mentionnés au 1° de l'article L. 6133-3 du code de la santé publique.	2° Aux établissements publics administratifs lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions du droit privé ; 3° Aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ainsi qu'aux groupements de coopération sanitaire de droit public mentionnés au 1° de l'article L. 6133-3 du code de la santé publique.
Article 4163-2 du code du travail	Article L. 4163-2 modifié du code du travail
I.- L'accord collectif de branche étendu mentionné à l'article L. 4162-1 peut déterminer l'exposition des travailleurs à un ou plusieurs des facteurs de risques professionnels mentionnés au I de l'article L. 4163-1 au-delà des seuils mentionnés au même I, en faisant notamment référence aux postes, métiers ou situations de travail occupés et aux mesures de protection collective et individuelle appliquées. II.- En l'absence d'accord collectif de branche étendu, ces postes, métiers ou situations de travail exposés peuvent également être définis par un référentiel professionnel de branche homologué par un arrêté conjoint des ministres chargés du travail et des affaires sociales, dans des conditions fixées par décret. L'employeur qui applique le référentiel de branche pour déterminer l'exposition de ses salariés est présumé de bonne foi. III.- Un décret définit les conditions dans lesquelles l'employeur peut établir la déclaration mentionnée à l'article L. 4163-1 à partir de ces postes, de ces métiers ou de ces situations de travail. IV.- L'employeur qui applique les stipulations d'un accord de branche étendu ou d'un référentiel professionnel de branche homologué mentionnés au I et au II pour déclarer l'exposition de ses travailleurs ne peut se voir	I.- L'accord collectif de branche étendu mentionné à l'article L. 4162-1 peut déterminer l'exposition des travailleurs à un ou plusieurs des facteurs de risques professionnels mentionnés au I de l'article L. 4163-1 au-delà des seuils mentionnés au même I, en faisant notamment référence aux postes, métiers ou situations de travail occupés et aux mesures de protection collective et individuelle appliquées. II.- En l'absence d'accord collectif de branche étendu, ces postes, métiers ou situations de travail exposés peuvent également être définis par un référentiel professionnel de branche homologué par un arrêté conjoint des ministres chargés du travail et des affaires sociales, dans des conditions fixées par décret. L'employeur qui applique le référentiel de branche pour déterminer l'exposition de ses salariés travailleurs est présumé de bonne foi. III.- Un décret définit les conditions dans lesquelles l'employeur peut établir la déclaration mentionnée à l'article L. 4163-1 à partir de ces postes, de ces métiers ou de ces situations de travail. IV.- L'employeur qui applique les stipulations d'un accord de branche étendu ou d'un référentiel professionnel de branche homologué mentionnés au I et au II pour déclarer l'exposition de ses travailleurs ne peut se voir

appliquer la pénalité mentionnée au II de l'article L. 4163-16.	appliquer la pénalité mentionnée au II de l'article L. 4163-16.
Article L. 4163-4 du code du travail	Article L. 4163-4 modifié du code du travail
Les salariés des employeurs de droit privé ainsi que le personnel des personnes publiques employé dans les conditions du droit privé peuvent acquérir des droits au titre d'un compte professionnel de prévention, dans les conditions définies au présent chapitre. Les salariés affiliés à un régime spécial de retraite comportant un dispositif spécifique de reconnaissance et de compensation des effets de l'exposition à certains risques professionnels n'acquièrent pas de droits au titre du compte professionnel de prévention. Un décret fixe la liste des régimes concernés.	~~Les salariés des employeurs de droit privé ainsi que le personnel des personnes publiques employé dans les conditions du droit privé~~ Les salariés, à l'exception des marins mentionnés à l'article L. 5551-1 du code des transports, et les agents publics civils peuvent acquérir des droits au titre d'un compte professionnel de prévention, dans les conditions définies au présent chapitre. Les salariés affiliés à un régime spécial de retraite comportant un dispositif spécifique de reconnaissance et de compensation des effets de l'exposition à certains risques professionnels n'acquièrent pas de droits au titre du compte professionnel de prévention. Un décret fixe la liste des régimes concernés.
Article L. 4163-5 du code du travail	Article L. 4163-5 modifié du code du travail
Le compte professionnel de prévention est ouvert dès lors qu'un salarié a acquis des droits dans les conditions définies au présent chapitre. Les droits constitués sur le compte lui restent acquis jusqu'à leur liquidation ou à son admission à la retraite. L'exposition d'un travailleur, après application des mesures de protection collective et individuelle, à un ou plusieurs des facteurs de risques professionnels mentionnés au I de l'article L. 4163-1 au-delà des seuils d'exposition définis par décret, consignée dans la déclaration prévue au même article, ouvre droit à l'acquisition de points sur le compte professionnel de prévention. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'inscription des points sur le compte. Il précise le nombre maximal de points pouvant être	Le compte professionnel de prévention est ouvert dès lors qu'un ~~salarié~~ travailleur a acquis des droits dans les conditions définies au présent chapitre. Les droits constitués sur le compte lui restent acquis jusqu'à leur liquidation ou à son admission à la retraite. L'exposition d'un travailleur, après application des mesures de protection collective et individuelle, à un ou plusieurs des facteurs de risques professionnels mentionnés au I de l'article L. 4163-1 au-delà des seuils d'exposition définis par décret, consignée dans la déclaration prévue au même article, ouvre droit à l'acquisition de points sur le compte professionnel de prévention. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'inscription des points sur le compte. Il ~~précise le nombre maximal de points pouvant être~~

acquis par un salarié au cours de sa carrière et définit le nombre de points auquel ouvrent droit les expositions simultanées à plusieurs facteurs de risques professionnels	~~acquis par un salarié au cours de sa carrière et~~ définit le nombre de points auquel ouvrent droit les expositions simultanées à plusieurs facteurs de risques professionnels
Article L. 4163-6 du code du travail	Article L. 4163-6 modifié du code du travail
Les points sont attribués au vu des expositions du salarié déclarées par l'employeur, sur la base de la déclaration mentionnée à l'article L. 4163-1, auprès de la caisse mentionnée aux articles L. 215-1, L. 222-1-1 ou L. 752-4 du code de la sécurité sociale ou à l'article L. 723-2 du code rural et de la pêche maritime dont il relève.	Les points sont attribués au vu des expositions du ~~salarié~~ travailleur déclarées par l'employeur, sur la base de la déclaration mentionnée à l'article L. 4163-1, auprès de la caisse mentionnée aux articles L. 215-1, L. 222-1-1 ou L. 752-4 du code de la sécurité sociale ou à l'article L. 723-2 du code rural et de la pêche maritime dont il relève.
Article L. 4163-7 du code du travail	Article L. 4163-7 modifié du code du travail
I.-Le titulaire du compte professionnel de prévention peut décider d'affecter en tout ou partie les points inscrits sur son compte à une ou plusieurs des trois utilisations suivantes : 1° La prise en charge de tout ou partie des frais d'une action de formation professionnelle continue en vue d'accéder à un emploi non exposé ou moins exposé aux facteurs de risques professionnels mentionnés au I de l'article L. 4163-1 ; 2° Le financement du complément de sa rémunération et des cotisations et contributions sociales légales et conventionnelles en cas de réduction de sa durée de travail ; 3° Le financement d'une majoration de durée d'assurance vieillesse et d'un départ en retraite avant l'âge légal de départ en retraite de droit commun. II.-La demande d'utilisation des points peut intervenir à tout moment de la carrière du titulaire du compte pour l'utilisation mentionnée au 2° du I et, que celui-ci soit salarié ou demandeur d'emploi, pour l'utilisation mentionnée au 1° du même I. Pour les droits mentionnés au 3° de ce I, la liquidation des points acquis, sous réserve d'un	I.-Le titulaire du compte professionnel de prévention peut décider d'affecter en tout ou partie les points inscrits sur son compte à une ou plusieurs des trois utilisations suivantes : 1° La prise en charge de tout ou partie des frais d'une action de formation professionnelle continue en vue d'accéder à un emploi non exposé ou moins exposé aux facteurs de risques professionnels mentionnés au I de l'article L. 4163-1 ; 2° Le financement du complément de sa rémunération et des cotisations et contributions sociales légales et conventionnelles en cas de réduction de sa durée de travail ; 3° Le financement d'une majoration de durée d'assurance vieillesse et d'un départ en retraite avant l'âge légal de départ en retraite de droit commun ou le financement d'un départ en retraite avant l'âge mentionné à l'article L. 191-1 du code de la sécurité sociale avec application de règles spécifiques de fixation de l'âge d'équilibre prévu à l'article L. 191-5 de ce code. II.-La demande d'utilisation des points peut intervenir à tout moment de la carrière du titulaire du compte pour l'utilisation mentionnée au 2° du I et, que celui-ci soit

nombre suffisant, peut intervenir à partir de cinquante-cinq ans. Les droits mentionnés aux 1° et 2° du même I ne peuvent être exercés que lorsque le salarié relève, à la date de sa demande, des catégories définies au premier alinéa de l'article L. 4163-4. III.-Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités suivant lesquelles le salarié est informé des possibilités d'utilisation du compte et détermine les conditions d'utilisation des points inscrits sur le compte. Il fixe le barème de points spécifique à chaque utilisation du compte. Il précise les conditions et limites dans lesquelles les points acquis ne peuvent être affectés qu'à l'utilisation mentionnée au 1° du I. IV.-Pour les personnes âgées d'au moins cinquante-deux ans au 1er janvier 2015, le barème d'acquisition des points portés au compte professionnel de prévention et les conditions d'utilisation des points acquis peuvent être aménagés par décret en Conseil d'Etat afin de faciliter le recours aux utilisations prévues aux 2° et 3° du I.	salarié travailleur ou demandeur d'emploi, pour l'utilisation mentionnée au 1° du même I. Pour les droits mentionnés au 3° de ce I, la liquidation des points acquis, sous réserve d'un nombre suffisant, peut intervenir à partir de cinquante-cinq ans. Les droits mentionnés aux 1° et 2° du même I ne peuvent être exercés que lorsque le salarié travailleur relève, à la date de sa demande, des catégories définies au premier alinéa de l'article L. 4163-4. III.-Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités suivant lesquelles le salarié travailleur est informé des possibilités d'utilisation du compte et détermine les conditions d'utilisation des points inscrits sur le compte. Il fixe le barème de points spécifique à chaque utilisation du compte. Il précise les conditions et limites dans lesquelles les points acquis ne peuvent être affectés qu'à l'utilisation mentionnée au 1° du I. IV.-Pour les personnes âgées d'au moins cinquante-deux ans au 1er janvier 2015, le barème d'acquisition des points portés au compte professionnel de prévention et les conditions d'utilisation des points acquis peuvent être aménagés par décret en Conseil d'Etat afin de faciliter le recours aux utilisations prévues aux 2° et 3° du I.
Article L. 4163-9 du code du travail	Article L. 4163-9 modifié du code du travail
Le salarié titulaire d'un compte professionnel de prévention a droit, dans les conditions et limites prévues aux articles L. 4163-5 et L. 4163-7, à une réduction de sa durée de travail.	Le salarié travailleur titulaire d'un compte professionnel de prévention a droit, dans les conditions et limites prévues aux articles L. 4163-5 et L. 4163-7, à une réduction de sa durée de travail.
Article L. 4163-10 du code du travail	Article L. 4163-10 modifié du code du travail
Le salarié demande à l'employeur à bénéficier d'une réduction de sa durée de travail, dans des conditions fixées par décret.	Le salarié-travailleur demande à l'employeur à bénéficier d'une réduction de sa durée de travail, dans des conditions fixées par décret.

Cette demande ne peut être refusée que si ce refus est motivé et si l'employeur peut démontrer que cette réduction est impossible compte tenu de l'activité économique de l'entreprise.	Cette demande ne peut être refusée que si ce refus est motivé et si l'employeur peut démontrer que cette réduction est impossible compte tenu de l'activité économique de l'entreprise.
Article L. 4163-13 du code du travail	Article L. 4163-13 modifié du code du travail
Les titulaires du compte professionnel de prévention décidant, à compter de l'âge prévu au II de l'article L. 4163-7, d'affecter des points à l'utilisation mentionnée au 3° du I du même article bénéficient de la majoration de durée d'assurance mentionnée à l'article L. 351-6-1 du code de la sécurité sociale.	Les titulaires du compte professionnel de prévention décidant, à compter de l'âge prévu au II de l'article L. 4163-7, d'affecter des points à l'utilisation mentionnée au 3° du I du même article bénéficient de la majoration de durée d'assurance mentionnée à l'article L. 351-6-1 du code de la sécurité sociale ou d'un abaissement de l'âge de départ à la retraite prévu à l'article L. 191-1 du même code et d'une pension de retraite calculée dans les conditions prévues par l'article L. 192-5 de ce code.
Article L. 4163-15 du code du travail	Article L. 4163-15 du code du travail
Les organismes gestionnaires enregistrent sur le compte les points correspondant aux données déclarées par l'employeur en application de l'article L. 4163-6 et portent annuellement à la connaissance du travailleur les points acquis au titre de l'année écoulée dans un relevé précisant chaque contrat de travail ayant donné lieu à déclaration et les facteurs d'exposition ainsi que les modalités de contestation mentionnées à l'article L. 4163-18. Ils mettent à la disposition du travailleur un service d'information sur internet lui permettant de connaître le nombre de points qu'il a acquis et consommés au cours de l'année civile précédente, le nombre total de points inscrits sur son compte ainsi que les utilisations possibles de ces points. Ils versent les sommes représentatives des points que le travailleur souhaite affecter aux utilisations mentionnées aux 1°, 2° et 3° du I de l'article L. 4163-7, respectivement, aux financeurs des actions de formation	Les organismes gestionnaires enregistrent sur le compte les points correspondant aux données déclarées par l'employeur en application de l'article L. 4163-6 et portent annuellement à la connaissance du travailleur les points acquis au titre de l'année écoulée dans un relevé précisant chaque contrat ~~de travail~~ ou recrutement ayant donné lieu à déclaration et les facteurs d'exposition ainsi que les modalités de contestation mentionnées à l'article L. 4163-18. Ils mettent à la disposition du travailleur un service d'information sur internet lui permettant de connaître le nombre de points qu'il a acquis et consommés au cours de l'année civile précédente, le nombre total de points inscrits sur son compte ainsi que les utilisations possibles de ces points. Ils versent les sommes représentatives des points que le travailleur souhaite affecter aux utilisations mentionnées aux 1°, 2° et 3° du I de l'article L. 4163-7, respectivement, aux

professionnelle suivies, aux employeurs concernés ou au régime de retraite compétent. Un décret fixe les conditions d'application du présent article.	financeurs des actions de formation professionnelle suivies, aux employeurs concernés ou au régime de retraite compétent ou au système universel de retraite. Un décret fixe les conditions d'application du présent article.

Article 34 : Financement des dispositifs de pénibilité

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

La gestion de la retraite pour incapacité permanente, dispositif dont bénéficient aussi bien les salariés du régime général et du régime agricole que les non-salariés agricoles, relève de leurs branches vieillesse respectives. Ce sont donc les caisses d'assurances retraite et de santé au travail (CARSAT) au régime général et les caisses de mutualité sociale agricole (MSA) aux régimes agricoles qui instruisent les demandes et liquident les prestations.

S'agissant du compte professionnel de prévention (C2P), sa gestion relevait, à la création du dispositif par la loi du 20 janvier 2014, de la branche vieillesse du régime général. La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) intervenait ainsi pour l'ensemble des bénéficiaires du dispositif, y compris les salariés agricoles. L'ordonnance du 22 septembre 2017, qui a réformé le C2P, en a confié la gestion à la branche accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP) du régime général, c'est-à-dire à la Direction des risques professionnels (DRP) de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM). Comme l'y autorisait l'ordonnance, la DRP a délégué une partie de ses fonctions de gestion à la CNAV (avec désignation d'un centre de gestion mutualisé – CGM – auprès de la CARSAT Bretagne), à l'exception des activités de contrôle – qui sont dévolues aux réseaux de la DRP et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCSMA).

En termes de financement, aussi bien la retraite pour incapacité permanente que, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance précitée au 1^{er} janvier 2018, le C2P, sont financés par les branches AT-MP du régime général et des régimes agricoles. Pour les régimes salariés, ce financement est assuré par une majoration qui est intégrée au calcul du taux de cotisation AT-MP.

Des circuits financiers ont été mis en place à la fois entre le régime général et les régimes agricoles et, au sein de chacun d'entre eux, entre leurs branches vieillesse et AT-MP afin de procéder aux compensations financières liées aux coûts des deux dispositifs.

Concernant la retraite pour incapacité permanente, les dépenses engagées par les branches vieillesse du régime général, du régime des salariés agricoles et du régime des non-salariés agricoles leur sont remboursées par les branches AT-MP correspondantes.

S'agissant du C2P, la branche AT-MP du régime général finance directement les utilisations temps partiel et formation professionnelle et rembourse à la branche vieillesse du régime général les dépenses engagées au titre des utilisations retraite du dispositif. Au régime des salariés agricoles, la branche AT-MP rembourse à la branche AT-MP du régime général les dépenses occasionnées par les utilisations temps partiel et formation professionnelle et à la branche vieillesse des salariés agricoles celles liées aux utilisations retraite.

L'ensemble des dépenses liées à ces deux dispositifs de prise en compte de la pénibilité, tant pour le régime général que pour les régimes agricoles, sont fixées chaque année en loi de financement de

la sécurité sociale (LFSS). Ainsi, les dépenses prévisionnelles ont été fixées pour 2020 à 157,4 M€ au régime général et à 11,4 M€ au régime agricole.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'extension du champ d'application de la retraite pour incapacité permanente et du C2P aux assurés des anciens régimes spéciaux de retraite, hors marins et militaires, nécessite d'ajuster au niveau de la loi les règles de gestion et de financement de ces deux dispositifs.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Les modalités de gestion doivent être définies de manière à garantir le bon fonctionnement des dispositifs au regard de l'augmentation du nombre de bénéficiaires qu'implique l'extension de leur champ d'application, en tenant compte par ailleurs des compétences déjà acquises par les organismes des branches vieillesse et AT-MP du régime général en matière de gestion de ces dispositifs et des systèmes d'information qu'elles ont développés dans ce cadre.

Les règles de financement doivent quant à elles garantir la couverture des dépenses engagées au titre de la retraite pour incapacité permanente et du C2P, en veillant à les répartir équitablement entre les différents régimes AT-MP.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

L'option qui consisterait à confier la gestion des dispositifs de prise en compte de la pénibilité aux différents régimes AT-MP pose des difficultés opérationnelles certaines, d'une part parce que certains régimes spéciaux ne prévoient pas de couverture spécifique du risque AT-MP et d'autre part car elle impliquerait une montée en compétence sur cette activité nouvelle non neutre au sein des organismes chargés, le cas échéant, de la gestion du risque. Cette option doit dès lors être écartée.

De la même manière en termes de financement, le scénario qui reposerait sur le versement d'une cotisation à chacun des régimes AT-MP, selon des règles qui lui seraient propres, achoppe sur l'absence de couverture AT-MP dans certains régimes et, surtout, complexifie le dispositif sans pour autant garantir de manière certaine le bon calibrage de la cotisation. Il n'est donc pas privilégié.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi visant à définir les modalités de gestion et de financement du dispositif de retraite pour incapacité permanente et du C2P, pour tenir compte de l'élargissement du champ d'application à de nouveaux publics, dans un cadre concerté.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article habilite le Gouvernement à agir par une ordonnance, qui devra être prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi d'habilitation. Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

L'évolution des modalités de gestion et de financement de la retraite pour incapacité permanente et du C2P nécessite une expertise détaillée visant à garantir le bon fonctionnement des dispositifs d'une part, et leur financement dans des conditions équitables d'autre part, dans le cadre d'une nécessaire concertation avec les partenaires sociaux. C'est pourquoi un délai de dix-huit mois paraît nécessaire.

Article 35 : Retraite des bénéficiaires de l'allocation amiante

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Sous certaines conditions, les salariés ayant été exposés à l'amiante dans le cadre professionnel, peuvent cesser précocement leur activité et percevoir une allocation jusqu'à leur départ en retraite. A partir de 60 ans, cette allocation peut être remplacée par une pension de retraite calculée à taux plein.

L'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 1999

L'article 41 de LFSS pour 1999 a mis en place un dispositif de cessation anticipée d'activité ouvert à partir de 50 ans aux salariés du régime général atteints de maladies professionnelles liées à l'amiante ou ayant travaillé dans des établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, de flocage et de calorifugeage à l'amiante ou de construction et de réparation navales figurant sur des listes établies par arrêtés interministériels.

L'inscription d'un établissement sur une liste, pour une période déterminée, est subordonnée au fait que la part de l'activité consacrée dans l'établissement aux opérations exposantes à l'amiante visées par le dispositif revête un caractère significatif sur la période considérée. Celui-ci est évalué au regard de la proportion de salariés affectés à ces opérations et de la fréquence de celles-ci. Le champ des salariés éligibles a été étendu en 2000 aux dockers professionnels et en 2002 aux personnels portuaires de manutention. Depuis 2003, le dispositif est également ouvert aux salariés agricoles atteints de maladies professionnelles liées à l'amiante.

Les bénéficiaires de l'allocation de cessation anticipée d'activité bénéficient du financement par le Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) :

- de l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA) servie par les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) ou les caisses de mutualité sociale agricole en fonction du régime dont relève le salarié. La date effective d'entrée dans le dispositif correspond à l'âge de 60 ans diminué du tiers de la durée de travail effectuée dans le ou les établissements inscrits sur les listes des établissements susceptibles d'ouvrir droit à l'ACAATA, sans que cet âge puisse être inférieur à 50 ans ;
- du versement par les CARSAT de cotisations d'assurance volontaire au titre de la retraite de base et du versement par la caisse des dépôts et consignation de l'ensemble des cotisations aux régimes de retraite complémentaire. Ces versements permettent aux allocataires d'acquérir des droits à retraite au cours de la période de perception de l'allocation;
- de la possibilité d'un départ à la retraite au taux plein, à partir de 60 ans.

Les bornes d'âges en matière de retraite (âge d'ouverture des droits et âge d'annulation de la décote) n'ont pas été modifiées lors du relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite introduit par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. Ainsi, les bénéficiaires du dispositif ACAATA peuvent liquider leur retraite à partir de 60 ans s'ils remplissent la condition

de durée d'assurance requise et au plus tard à 65 ans, âge auquel ils bénéficient, à titre dérogatoire, du « taux plein » quelle que soit la durée d'assurance accomplie.

L'article 87 de la LFSS pour 2013 a amélioré la situation des poly-pensionnés bénéficiant de droits au titre de l'amiante dans un autre régime. Il a ainsi prévu que les assurés du régime général ou du régime agricole qui bénéficient d'une allocation servie par les régimes spéciaux au titre de l'exposition à l'amiante peuvent liquider, s'ils ont la durée d'assurance requise, l'ensemble de leurs pensions de retraite à partir de 60 ans.

Le suivi et le contrôle des activités du fonds et de son fonctionnement sont assurés par un conseil de surveillance - composé de représentants de l'Etat, de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles (CATMP) et du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole, ainsi que de personnalités qualifiées. Le conseil de surveillance examine les comptes du fonds et transmet au Parlement et au Gouvernement, avant le 15 juillet de l'année suivant celle de l'exercice concerné, un rapport annuel, établi par la Caisse des dépôts retraçant l'activité du fonds et formulant toutes observations relatives à son fonctionnement. Il porte ses éventuelles observations relatives au fonctionnement du fonds à la connaissance du ministre chargé de la sécurité sociale.

Les dispositifs de cessation anticipée et d'allocation au titre de l'amiante dans la fonction publique

Dans un premier temps, des dispositifs équivalents à celui de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 ont été mis en place progressivement et pour certains agents publics uniquement.

La transposition a d'abord visé le premier volet du dispositif qui couvre les personnels exerçant ou ayant exercé certains métiers dans certains établissements relevant du domaine d'activité de la construction et de la réparation navales pendant les périodes au cours desquelles y étaient traités l'amiante ou des matériaux contenant de l'amiante. Elle a ensuite visé, au bénéfice des mêmes personnels, le second volet du dispositif qui concerne les personnes reconnues atteintes d'une maladie professionnelle liée à l'amiante.

Ont d'abord eu accès à ces dispositifs de cessation anticipée d'activité et de versement d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (ASCAA) :

- les ouvriers de l'Etat (décret n° 2001-1269 du 21 décembre 2001) ;
- les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public du ministère de la défense (art. 96 de la loi de finances rectificative pour 2003 et décret n° 2006-418 du 7 avril 2006) ;
- les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public du ministère chargé de la mer (art. 157 de la loi de finances pour 2011, art. 120 de la loi de finances pour 2014 et décret n° 2013-435 du 27 mai 2013).

Dans un second temps, l'article 146 de la loi de finances pour 2016 et l'article 134 de la loi de finances pour 2018 ont progressivement généralisé le dispositif de cessation anticipée d'activité et d'allocation anticipée au bénéfice des agents publics reconnus atteints d'une maladie professionnelle liée à l'amiante (second volet). Ce dispositif concerne désormais les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public des trois versants de la fonction publique ainsi que les militaires. Ses modalités sont proches de celles du dispositif dont bénéficient les salariés du secteur privé.

Par ailleurs, les dispositifs spécifiques aux fonctionnaires et agents contractuels de droit public des ministères chargés de la défense et de la mer (premier volet) ont été intégrés dans l'article 146 de la loi de finances pour 2016, de sorte qu'hormis le dispositif « amiante » des ouvriers de l'Etat prévu uniquement par voie réglementaire, l'ensemble des dispositifs « amiante » (premier et second volets) applicables aux fonctionnaires, aux agents contractuels de droit public et aux militaires sont désormais regroupés au sein de ce seul article 146.

Notons, enfin, que l'article 134 de la loi de finances pour 2018 permet aux fonctionnaires placés en disponibilité ou en position hors cadre ainsi qu'aux ouvriers de l'Etat en fonction au sein de Naval Group ayant signé un contrat à durée indéterminée avec l'entreprise de bénéficier d'une reconstitution de carrière pour le calcul du montant de leur allocation « amiante » et de leurs droits à retraite. Cette mesure prend ainsi en compte l'impact de ce recrutement sur les droits à l'allocation de ces personnels qui, au moment d'exprimer leur choix pour un recrutement par Naval Group, n'ont pas été informés des conséquences de ce changement de statut sur les modalités de calcul du montant de leur allocation, celle-ci étant calculée sur leur dernière rémunération d'agent public, sans prise en compte du dernier salaire versé en qualité de salarié sous convention collective.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

La France est le seul pays européen, avec l'Italie, à s'être doté (dès 1992) d'un dispositif spécifique de cessation anticipée d'activité réservé aux travailleurs de l'amiante. Comme le système français, le dispositif italien était ouvert à la fois aux assurés victimes d'une maladie professionnelle liée à l'amiante et aux travailleurs exposés à l'amiante. Toutefois, à la différence de la France, dont le système est principalement fondé sur un mécanisme collectif (les salariés ayant travaillé dans un établissement listé bénéficient d'une présomption d'exposition à l'amiante), le dispositif italien était basé sur l'exposition individuelle des salariés à l'amiante (pendant une durée minimale de 10 ans).

Dans le cadre du dispositif italien, les assurés pouvaient bénéficier d'une anticipation du départ à la retraite et d'une majoration du montant de leur retraite, calculée par application à la durée d'exposition d'un coefficient de 1,5.

Compte tenu d'importantes difficultés liées à l'évaluation et l'objectivation de ces expositions individuelles, le dispositif italien a été clôturé à partir de 2005, sauf pour les personnes victimes d'une maladie professionnelle liée à l'amiante. La France est donc aujourd'hui le seul pays à maintenir un dispositif de préretraite liée à l'amiante dont le champ d'application n'est pas circonscrit aux victimes de maladies imputables à cette fibre, interdite depuis le 1^{er} janvier 1997.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le présent projet de loi pose le principe d'un âge minimal de départ en retraite fixé à soixante-deux ans dans le système universel. D'éventuelles dérogations permettant d'anticiper l'âge de départ à la retraite, comme c'est le cas pour les personnes bénéficiant d'une allocation de cessation anticipée d'activité pour les travailleurs de l'amiante qui peuvent liquider leur pension de retraite dès 60 ans, doivent donc également être fixées au niveau de la loi.

Par ailleurs, l'instauration de nouvelles règles de calcul de la retraite, nécessite d'adapter les règles spécifiques applicables aux bénéficiaires des dispositifs de cessation anticipée d'activité existants, notamment pour prévoir un mécanisme adaptant les règles de décote-surcote pour ces assurés.

Enfin, l'architecture financière du système universel suppose également une adaptation des modalités du financement des droits à retraite par le FCAATA.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article ne remet pas en cause les dispositifs de cessation anticipée d'activité pour les travailleurs de l'amiante, dont les conditions d'accès, de calcul et de versement demeurent inchangées.

Il vise à maintenir la possibilité d'un départ anticipé à la retraite et l'absence de répercussion de cette anticipation sur le montant de la retraite avec le maintien d'un âge dérogatoire du taux plein.

Il vise également à conserver un mécanisme d'acquisition de droits à retraite au cours de la période de perception de l'ACAATA comme c'est le cas aujourd'hui.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION ENVISAGÉE : MAINTIEN DU DÉPART EN RETRAITE ANTICIPÉE SANS AMÉNAGEMENT DES MODALITÉS DE CALCUL DE LA RETRAITE

Dans le système actuel, les bénéficiaires de l'ACAATA liquident leur retraite au taux plein lorsqu'ils ont accompli la durée d'assurance requise pour leur génération, au plus tôt à 60 ans et au plus tard à 65 ans.

Dans le cadre de la mise en place d'un système de retraite par points, il aurait pu être envisagé de ne pas faire dépendre le moment du départ à la retraite de la durée d'assurance acquise par l'assuré. Dans ce scénario, afin de ne pas dégrader le montant de la retraite à laquelle peuvent prétendre les assurés concernés, celle-ci aurait été versée à partir de l'âge d'équilibre (64 ans en 2025) à compter duquel la décote ne s'applique plus. Cette option aurait donc conduit à interdire tout départ anticipé à la retraite et même tout départ avant l'âge d'équilibre.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu conserve les conditions actuelles d'accès aux divers dispositifs de cessation d'activité « amiante » ainsi que les modalités de calcul et de versement de l'allocation.

Il adapte les modalités de transition des bénéficiaires de ces dispositifs vers la retraite pour tenir compte du cadre juridique prévu dans le système universel de retraite.

La possibilité d'une transition vers la retraite dès 60 ans est ainsi maintenue pour l'assuré qui justifie de la durée correspondant à celle permettant d'obtenir le montant maximal du minimum de retraite (516 mois, soit 43 ans pour l'assuré né à compter du 1^{er} janvier 1975), celle-ci s'appréciant dans les mêmes conditions que pour le bénéfice du minimum de retraite. L'âge maximal de transition vers la retraite est fixé à l'âge d'équilibre retenu dans le système universel, quelle que soit la durée accomplie par l'assuré.

Le dispositif prévoit des modalités de calcul particulières de la retraite afin de ne pas pénaliser l'assuré de l'anticipation de son départ. Ainsi, il fixe l'âge d'équilibre à l'âge de départ effectif à la retraite de ces assurés. Leur retraite sera donc, quel que soit leur âge de départ, calculée sans décote.

S'agissant du financement des droits à retraite des bénéficiaires pendant la période de perception de l'allocation, le dispositif retenu adapte les dispositions relatives à la contribution du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA). Il adapte le mécanisme de prise en charge des cotisations d'assurance vieillesse en prévoyant qu'elles seront versées dans le cadre du dispositif d'assurance volontaire afin de permettre à l'assuré de se constituer des droits à retraite pendant la période de perception de l'allocation. Il attribue ces cotisations à la caisse nationale de retraite universelle.

Ces modalités sont étendues et adaptées aux divers dispositifs de cessation anticipée d'activité et d'allocation au titre d'une maladie professionnelle liée à l'amiante applicables aux agents publics (fonctionnaires, agents contractuels, militaires...).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions actuelles, non codifiées, sont maintenues à leurs emplacements respectifs et adaptées pour tenir compte de l'instauration du système universel de retraite.

L'article 41 de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999 mettant en place le dispositif de l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante est modifié.

L'article 146 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, qui regroupe l'ensemble des dispositifs de cessation anticipée d'activité et d'allocation « amiante » pour les fonctionnaires, les agents contractuels de droit public et les militaires, est modifié.

L'article 134 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, qui comporte des règles spécifiques aux fonctionnaires et aux ouvriers de l'Etat ayant intégré Naval Group, est également modifié.

4.2. IMPACTS FINANCIERS

Actuellement, le FCAATA est essentiellement financé par une contribution de la branche des accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP) du régime général (532 M€ pour 2019) et, accessoirement, par une contribution de la branche AT/MP du régime des salariés agricoles visant à couvrir la prise en charge de ses affiliés (estimée à 0,2 M€ pour 2019).

Au total, fin 2018, 1 717 établissements étaient inscrits sur les listes ouvrant un droit d'accès au dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante. Depuis sa création, le dispositif a bénéficié à près de 100 000 salariés. Fin 2018, 12 669 personnes percevaient l'ACAATA (pour un total de 0,3 Md€ cette même année). Cette même année, 2 752 personnes sont rentrées dans le dispositif. Les dépenses du fonds, directement liées au nombre d'allocataires, sont en diminution régulière depuis 2009 après une période de forte croissance.

Pour compenser les départs dérogatoires à la retraite auxquels peuvent prétendre les allocataires, un transfert financier au profit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a été mis à la charge du FCAATA à compter de 2011 (article 98 de la loi n°2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement pour la sécurité sociale pour 2011). Ce montant s'élevait en 2018 à 112 M€. Cette même année, 4 350 retraites ont été attribuées au régime général au titre du dispositif amiante, d'un montant mensuel moyen de 1 090 € (y compris droits dérivés et minimum contributif). Plus globalement, à 38 400 retraites étaient versées à la fin 2018 à ce titre, d'un montant mensuel moyen de 1 070 €.

Les masses financières de retraite associées au dispositif devraient rester relativement stables, dans la mesure où les conditions de départ à la retraite ne sont modifiées qu'à la marge.

L'évolution de ces masses financières serait directement liée à l'évolution du nombre de bénéficiaires et donc du nombre d'assurés remplissant les conditions d'éligibilité du dispositif de préretraite.

4.3. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Actuellement, au régime général et au régime agricole, les bénéficiaires de l'ACAATA partent en retraite en moyenne dès l'ouverture de leurs droits à retraite à savoir à 60 ans. La mesure proposée leur permettra de continuer à bénéficier d'un départ à la retraite dès 60 ans dans les mêmes conditions qu'auparavant (condition de durée d'assurance requise).

Comme aujourd'hui, ils bénéficieront de retraites calculées sans décote puisqu'il sera tenu compte d'un âge d'équilibre correspondant à leur âge de départ.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

L'application de cette mesure ne nécessite pas l'adoption de mesures réglementaire d'application.

Article 41 de la loi du 23 décembre 1998	Article 41 modifié de la loi du 23 décembre 1998
I.-Une allocation de cessation anticipée d'activité est versée aux salariés et anciens salariés des établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, des établissements de flocage et de calorifugeage à l'amiante ou de construction et de réparation navales, sous réserve qu'ils cessent toute activité professionnelle, lorsqu'ils remplissent les conditions suivantes : 1° Travailler ou avoir travaillé dans un des établissements mentionnés ci-dessus et figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale et du budget, pendant la période où y étaient fabriqués ou traités l'amiante ou des matériaux contenant de l'amiante. L'exercice des activités de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, de flocage et de calorifugeage à l'amiante de l'établissement doit présenter un caractère significatif ; 2° Avoir atteint l'âge de soixante ans diminué du tiers de la durée du travail effectué dans les établissements visés au 1°, sans que cet âge puisse être inférieur à cinquante ans ; 3° S'agissant des salariés de la construction et de la réparation navales, avoir exercé un métier figurant sur une liste fixée par arrêté conjoint des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale et du budget. Le bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité est ouvert aux ouvriers dockers professionnels et personnels portuaires assurant la manutention sous réserve qu'ils cessent toute activité professionnelle, lorsqu'ils remplissent les conditions suivantes : 1° Travailler ou avoir travaillé, au cours d'une période déterminée, dans un port au cours d'une période pendant laquelle était manipulé de l'amiante ; la liste de ces ports et, pour chaque port, de la période considérée est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale, des transports et du budget ;	I.-Une allocation de cessation anticipée d'activité est versée aux salariés et anciens salariés des établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, des établissements de flocage et de calorifugeage à l'amiante ou de construction et de réparation navales, sous réserve qu'ils cessent toute activité professionnelle, lorsqu'ils remplissent les conditions suivantes : 1° Travailler ou avoir travaillé dans un des établissements mentionnés ci-dessus et figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale et du budget, pendant la période où y étaient fabriqués ou traités l'amiante ou des matériaux contenant de l'amiante. L'exercice des activités de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, de flocage et de calorifugeage à l'amiante de l'établissement doit présenter un caractère significatif ; 2° Avoir atteint l'âge de soixante ans diminué du tiers de la durée du travail effectué dans les établissements visés au 1°, sans que cet âge puisse être inférieur à cinquante ans ; 3° S'agissant des salariés de la construction et de la réparation navales, avoir exercé un métier figurant sur une liste fixée par arrêté conjoint des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale et du budget. Le bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité est ouvert aux ouvriers dockers professionnels et personnels portuaires assurant la manutention sous réserve qu'ils cessent toute activité professionnelle, lorsqu'ils remplissent les conditions suivantes : 1° Travailler ou avoir travaillé, au cours d'une période déterminée, dans un port au cours d'une période pendant laquelle était manipulé de l'amiante ; la liste de ces ports et, pour chaque port, de la période considérée est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale, des transports et du budget ;

2° Avoir atteint l'âge de soixante ans diminué du tiers de la durée du travail effectué dans les ports visés au 1°, sans que cet âge puisse être inférieur à cinquante ans. Ont également droit, dès l'âge de cinquante ans, à l'allocation de cessation anticipée d'activité les personnes reconnues atteintes, au titre du régime général ou du régime d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés agricoles, d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante et figurant sur une liste établie par arrêtés des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale et de l'agriculture. Le bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité ne peut se cumuler ni avec l'un des revenus ou l'une des allocations mentionnés à l'article L. 131-2 du code de la sécurité sociale, ni avec un avantage personnel de vieillesse, ni avec un avantage d'invalidité, ni avec une allocation de préretraite ou de cessation anticipée d'activité, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant. Une allocation différentielle peut être versée en complément d'une pension d'invalidité ou d'un avantage de réversion ou d'un avantage personnel de vieillesse servi par un régime spécial visé au chapitre Ier du titre Ier du livre VII du code de la sécurité sociale, dans la limite de l'allocation calculée dans les conditions prévues au présent article. I bis.-Pour la détermination de l'âge d'accès à l'allocation, s'ajoute à la durée du travail mentionnée aux troisième et septième alinéas du I du présent article celle effectuée dans les établissements ou les navires ouvrant droit à l'accès aux dispositifs de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante relevant d'un régime spécial mentionné à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, dans les conditions prévues par ces dispositifs. II.-Le montant de l'allocation est calculé en fonction de la moyenne actualisée des salaires mensuels bruts des douze derniers mois d'activité salariée du bénéficiaire pour lesquels ne sont pas prises en compte dans des conditions prévues par décret, certaines périodes d'activité	2° Avoir atteint l'âge de soixante ans diminué du tiers de la durée du travail effectué dans les ports visés au 1°, sans que cet âge puisse être inférieur à cinquante ans. Ont également droit, dès l'âge de cinquante ans, à l'allocation de cessation anticipée d'activité les personnes reconnues atteintes, au titre du régime général ou du régime d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés agricoles, d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante et figurant sur une liste établie par arrêtés des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale et de l'agriculture. Le bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité ne peut se cumuler ni avec l'un des revenus ou l'une des allocations mentionnés à l'article L. 131-2 du code de la sécurité sociale, ni avec un avantage personnel de vieillesse, ni avec un avantage d'invalidité, ni avec une allocation de préretraite ou de cessation anticipée d'activité, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant. Une allocation différentielle peut être versée en complément d'une pension d'invalidité ou d'un avantage de réversion ou d'un avantage personnel de vieillesse servi par un régime spécial visé au chapitre Ier du titre Ier du livre VII du code de la sécurité sociale, dans la limite de l'allocation calculée dans les conditions prévues au présent article. I bis.-Pour la détermination de l'âge d'accès à l'allocation, s'ajoute à la durée du travail mentionnée aux troisième et septième alinéas du I du présent article celle effectuée dans les établissements ou les navires ouvrant droit à l'accès aux dispositifs de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante relevant d'un régime spécial mentionné à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, dans les conditions prévues par ces dispositifs. II.-Le montant de l'allocation est calculé en fonction de la moyenne actualisée des salaires mensuels bruts des douze derniers mois d'activité salariée du bénéficiaire pour lesquels ne sont pas prises en compte dans des conditions prévues par décret, certaines périodes d'activité

donnant lieu à rémunération réduite. Il est revalorisé comme les avantages alloués en application du deuxième alinéa de l'article L. 322-4 du code du travail. L'allocation est attribuée et servie par les caisses régionales d'assurance maladie. Pour les personnes reconnues atteintes, au titre du régime d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés agricoles, d'une maladie professionnelle, l'allocation est attribuée et servie par les caisses de mutualité sociale agricole. L'allocation cesse d'être versée lorsque le bénéficiaire remplit les conditions de durée d'assurance requises pour bénéficier d'une pension de vieillesse au taux plein, à condition qu'il soit âgé d'au moins soixante ans. Par dérogation aux dispositions de l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale, elle est alors remplacée par la ou les pensions de vieillesse auxquelles l'intéressé peut prétendre. Pour l'appréciation du taux plein, les conditions de durée d'assurance sont réputées remplies au plus tard à l'âge de soixante-cinq ans. Les deuxième et troisième phrases du troisième alinéa sont applicables aux bénéficiaires et anciens bénéficiaires d'une allocation ayant un objet analogue à celle prévue au présent article et servie à raison de l'exercice d'une activité professionnelle emportant affiliation à un régime mentionné à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, ainsi qu'aux bénéficiaires de pensions de vieillesse servies par l'un de ces régimes. III.-Il est créé un Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, chargé de financer l'allocation visée au I. Il finance également par un versement aux régimes obligatoires de retraite de base concernés les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite prévus au troisième alinéa du II du présent article avant l'âge fixé par l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale et par ceux à l'âge de soixante-cinq ans au lieu de l'âge fixé au 1° de l'article L. 351-8 du même code. Ses ressources sont constituées d'une contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime général de	donnant lieu à rémunération réduite. Il est revalorisé comme les avantages alloués en application du deuxième alinéa de l'article L. 322-4 du code du travail. L'allocation est attribuée et servie par les caisses régionales d'assurance maladie. Pour les personnes reconnues atteintes, au titre du régime d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés agricoles, d'une maladie professionnelle, l'allocation est attribuée et servie par les caisses de mutualité sociale agricole. L'allocation cesse d'être versée lorsque le bénéficiaire remplit les conditions de durée d'assurance requises pour bénéficier d'une pension de vieillesse au taux plein, à condition qu'il soit âgé d'au moins soixante ans. Par dérogation aux dispositions de l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale, elle est alors remplacée par la ou les pensions de vieillesse auxquelles l'intéressé peut prétendre. Pour l'appréciation du taux plein, les conditions de durée d'assurance sont réputées remplies au plus tard à l'âge de soixante-cinq ans. Les deuxième et troisième phrases du troisième alinéa sont applicables aux bénéficiaires et anciens bénéficiaires d'une allocation ayant un objet analogue à celle prévue au présent article et servie à raison de l'exercice d'une activité professionnelle emportant affiliation à un régime mentionné à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, ainsi qu'aux bénéficiaires de pensions de vieillesse servies par l'un de ces régimes. Pour les bénéficiaires relevant des 1° et 2° du III de l'article 62 de la loi n° ... du ... instituant un système universel de retraite, l'allocation cesse d'être versée lorsque le bénéficiaire justifie d'une durée au moins égale à celle fixée en application du IV de l'article L. 195-1 du code de la sécurité sociale, à condition qu'il soit âgé d'au moins soixante ans. La condition de durée est réputée remplie au plus tard à l'âge d'équilibre prévu au même article L. 191-5. L'allocation est alors remplacée par une retraite calculée en retenant au titre de l'âge d'équilibre prévu à cet article L. 191-5 un âge

la sécurité sociale dont le montant est fixé chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale et d'une contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime des salariés agricoles dont le montant est fixé chaque année par arrêtés des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture.

Un conseil de surveillance, composé de représentants de l'Etat, de représentants de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles mentionnée à l'article L. 221-4 du code de la sécurité sociale, des représentants du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole mentionné à l'article L. 723-32 du code rural et de personnalités qualifiées, veille au respect des dispositions du présent article. Il examine les comptes du fonds et transmet au Parlement et au Gouvernement, avant le 15 juillet, un rapport annuel retraçant l'activité du fonds et formulant toutes observations relatives à son fonctionnement.

IV.-L'allocation de cessation anticipée d'activité est assujettie aux mêmes cotisations et contributions sociales que les revenus et allocations mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 131-2 du code de la sécurité sociale.

Les personnes percevant cette allocation et leurs ayants droit bénéficient des prestations en nature des assurances maladie et maternité du régime dont elles relevaient avant la cessation d'activité.

Le fonds des travailleurs de l'amiante assure, pendant la durée du versement de l'allocation de cessation anticipée d'activité, le financement des cotisations à l'assurance volontaire mentionnée à l'article L. 742-1 du code de la sécurité sociale ainsi que le versement de l'ensemble des cotisations aux régimes de retraite complémentaire mentionnés à l'article L. 921-1 du même code.

V.-Le salarié qui est admis au bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité présente sa démission à son employeur. Le contrat de travail cesse de s'exécuter dans les conditions prévues à l'article L. 122-6 du code du travail. Cette rupture du contrat de travail à

abaissé à celui atteint par l'assuré lors de la cessation du versement de l'allocation.

III.-Il est créé un Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, chargé de financer l'allocation visée au I. Il finance également par un versement aux régimes obligatoires de retraite de base concernés **et au système universel de retraite** les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite prévus au troisième alinéa du II du présent article avant l'âge fixé par l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale, **par les départs à l'âge de soixante-cinq ans au lieu de l'âge fixé au 1° de l'article L. 351-8 du même code et par les départs en retraite prévus au dernier alinéa du II du présent article et par ceux à l'âge de soixante-cinq ans au lieu de l'âge fixé au 1° de l'article L. 351-8 du même code.** Ses ressources sont constituées d'une contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime général de la sécurité sociale dont le montant est fixé chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale et d'une contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime des salariés agricoles dont le montant est fixé chaque année par arrêtés des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture.

Un conseil de surveillance, composé de représentants de l'Etat, de représentants de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles mentionnée à l'article L. 221-4 du code de la sécurité sociale, des représentants du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole mentionné à l'article L. 723-32 du code rural et de personnalités qualifiées, veille au respect des dispositions du présent article. Il examine les comptes du fonds et transmet au Parlement et au Gouvernement, avant le 15 juillet, un rapport annuel retraçant l'activité du fonds et formulant toutes observations relatives à son fonctionnement.

IV.-L'allocation de cessation anticipée d'activité est assujettie aux mêmes cotisations et contributions sociales que les revenus et

l'initiative du salarié ouvre droit, au bénéfice du salarié, au versement par l'employeur d'une indemnité de cessation d'activité d'un montant égal à celui de l'indemnité de départ en retraite prévue par le premier alinéa de l'article L. 122-14-13 du code du travail et calculée sur la base de l'ancienneté acquise au moment de la rupture du contrat de travail, sans préjudice de l'application de dispositions plus favorables prévues en matière d'indemnité de départ à la retraite par une convention ou un accord collectif de travail ou par le contrat de travail. Cette indemnité de cessation d'activité est exclue de l'assiette des cotisations de sécurité sociale. L'indemnité de cessation anticipée d'activité versée en application d'une convention collective de branche, d'un accord professionnel ou interprofessionnel, d'un accord d'entreprise, du contrat de travail ou d'une disposition unilatérale de l'employeur est exclue de l'assiette des cotisations sociales dans les mêmes conditions que l'indemnité légale mentionnée à l'alinéa précédent. V. bis-L'inscription des établissements ou des ports visés au I sur la liste donnant droit aux salariés à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité et de l'allocation correspondante ou la modification d'une telle inscription ne peut intervenir qu'après information de l'employeur concerné. La décision d'inscription d'un établissement ou de modification doit être notifiée à l'employeur. Elle fait l'objet d'un affichage sur le lieu de travail concerné. VI.-Les différends auxquels peut donner lieu l'application du présent article et qui ne relèvent pas d'un autre contentieux sont réglés suivant les dispositions régissant le contentieux général de la sécurité sociale. VII.-1. Un décret en Conseil d'Etat définit : -les activités de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, de flocage et de calorifugeage à l'amiante mentionnées au I ; -les conditions de fixation des périodes de référence mentionnées au 1° du I ;	allocations mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 131-2 du code de la sécurité sociale. Les personnes percevant cette allocation et leurs ayants droit bénéficient des prestations en nature des assurances maladie et maternité du régime dont elles relevaient avant la cessation d'activité. Le fonds des travailleurs de l'amiante assure, pendant la durée du versement de l'allocation de cessation anticipée d'activité, le financement des cotisations à l'assurance volontaire mentionnée aux articles L. 194-1 et L. 742-1 à l'article L. 742-1 du code de la sécurité sociale ainsi que le versement de l'ensemble des cotisations aux régimes de retraite complémentaire mentionnés à l'article L. 921-1 du même code. V.-Le salarié qui est admis au bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité présente sa démission à son employeur. Le contrat de travail cesse de s'exécuter dans les conditions prévues à l'article L. 122-6 du code du travail. Cette rupture du contrat de travail à l'initiative du salarié ouvre droit, au bénéfice du salarié, au versement par l'employeur d'une indemnité de cessation d'activité d'un montant égal à celui de l'indemnité de départ en retraite prévue par le premier alinéa de l'article L. 122-14-13 du code du travail et calculée sur la base de l'ancienneté acquise au moment de la rupture du contrat de travail, sans préjudice de l'application de dispositions plus favorables prévues en matière d'indemnité de départ à la retraite par une convention ou un accord collectif de travail ou par le contrat de travail. Cette indemnité de cessation d'activité est exclue de l'assiette des cotisations de sécurité sociale. L'indemnité de cessation anticipée d'activité versée en application d'une convention collective de branche, d'un accord professionnel ou interprofessionnel, d'un accord d'entreprise, du contrat de travail ou d'une disposition unilatérale de l'employeur est exclue de l'assiette des cotisations sociales dans les mêmes conditions que l'indemnité légale mentionnée à l'alinéa précédent. V. bis-L'inscription des établissements ou des ports visés au I sur la liste donnant droit aux salariés à bénéficier d'une cessation anticipée

-ainsi que les critères permettant d'établir le caractère significatif de l'exercice des activités précitées mentionné au 1° du I. 2. Un décret fixe : -les conditions d'octroi, les modalités de calcul et les modalités de coordination de l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante ; -ainsi que les règles de fonctionnement du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante et du conseil de surveillance de ce fonds mentionnés au présent article.	d'activité et de l'allocation correspondante ou la modification d'une telle inscription ne peut intervenir qu'après information de l'employeur concerné. La décision d'inscription d'un établissement ou de modification doit être notifiée à l'employeur. Elle fait l'objet d'un affichage sur le lieu de travail concerné. VI.-Les différends auxquels peut donner lieu l'application du présent article et qui ne relèvent pas d'un autre contentieux sont réglés suivant les dispositions régissant le contentieux général de la sécurité sociale. VII.-1. Un décret en Conseil d'Etat définit : -les activités de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, de flochage et de calorifugeage à l'amiante mentionnées au I ; -les conditions de fixation des périodes de référence mentionnées au 1° du I ; -ainsi que les critères permettant d'établir le caractère significatif de l'exercice des activités précitées mentionné au 1° du I. 2. Un décret fixe : -les conditions d'octroi, les modalités de calcul et les modalités de coordination de l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante ; -ainsi que les règles de fonctionnement du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante et du conseil de surveillance de ce fonds mentionnés au présent article.
Article 146 de la loi du 29 décembre 2015	Article 146 modifié de la loi du 29 décembre 2015
I.-Les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public reconnus atteints, au titre de leur activité au sein de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière, d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés du travail et de la sécurité sociale peuvent demander à bénéficier d'une cessation	I.-Les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public reconnus atteints, au titre de leur activité au sein de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière, d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés du travail et de la sécurité sociale peuvent demander à bénéficier d'une cessation

anticipée d'activité et à percevoir à ce titre une allocation spécifique. Cette allocation peut se cumuler avec une pension militaire de retraite, une allocation temporaire d'invalidité, une pension militaire d'invalidité ou une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Une allocation différentielle peut être versée en complément d'une pension de réversion. Ce cumul ne peut excéder le montant de l'allocation prévue au présent I. La durée de la cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension des fonctionnaires qui sont exonérés du versement des cotisations pour pension. Les charges résultant pour les employeurs publics du paiement de l'allocation et des cotisations et contributions sociales afférentes sont financées : 1° Pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, conformément aux articles L. 413-5 à L. 413-15 du code des communes et à l'article 106 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; 2° Pour les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, conformément au I de l'article 14 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique. Le troisième alinéa du II de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998) est applicable aux agents bénéficiaires de l'allocation prévue au présent I. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent I, notamment les conditions d'âge et de cessation d'activité ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale, les conditions de cessation du régime et, par dérogation à l'article L. 161-17-2	anticipée d'activité et à percevoir à ce titre une allocation spécifique. Cette allocation peut se cumuler avec une pension militaire de retraite, une pension de retraite liquidée en application du chapitre IV du titre II du livre VII du code de la sécurité sociale, une allocation temporaire d'invalidité, une pension militaire d'invalidité ou une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Une allocation différentielle peut être versée en complément d'une pension de réversion. Ce cumul ne peut excéder le montant de l'allocation prévue au présent I. La durée de la cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension des fonctionnaires qui sont exonérés du versement des cotisations pour pension. Pour les bénéficiaires relevant du II de l'article L. 190-1 du code de la sécurité sociale, l'allocation prévue au présent I est assujettie aux mêmes cotisations et contributions sociales que les revenus et allocations mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 131-2 du même code. Les employeurs publics versant l'allocation assurent, pendant la durée du versement de celle-ci, le financement des cotisations à l'assurance volontaire mentionnée à l'article L. 194-1 du même code. Les charges résultant pour les employeurs publics du paiement de l'allocation et des cotisations et contributions sociales afférentes sont financées : 1° Pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, conformément aux articles L. 413-5 à L. 413-15 du code des communes et à l'article 106 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; 2° Pour les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, conformément au I de l'article 14 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux

du code de la sécurité sociale et à l'avant-dernier alinéa du présent I, l'âge auquel l'allocation est alors remplacée par la ou les pensions de vieillesse auxquelles les intéressés peuvent prétendre. II.-A modifié les dispositions suivantes : -Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 Art. 96 A abrogé les dispositions suivantes : -LOI n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 Art. 120 III.-Les militaires reconnus atteints, au titre de leur activité en qualité de militaire, d'une maladie provoquée par l'amiante figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de la défense peuvent demander à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité et à percevoir à ce titre une allocation spécifique. Cette allocation peut se cumuler avec une pension de réversion, une pension militaire d'invalidité ou une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Une allocation différentielle peut être versée en complément d'une pension de réversion. Ce cumul ne peut excéder le montant de l'allocation prévue au présent III. La durée de la cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension des militaires qui sont exonérés du versement des cotisations pour pension. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent III, notamment les conditions d'âge et de cessation d'activité ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale, les conditions de cessation du régime prévu au présent III et l'âge auquel l'allocation est alors remplacée par la pension à laquelle les intéressés peuvent prétendre. IV.-Les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public exerçant ou ayant exercé	recrutements et aux mutations dans la fonction publique. ~~Le troisième alinéa du II de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998) est applicable aux agents bénéficiaires de l'allocation prévue au présent I.~~ Les troisième et quatrième alinéas du II de l'article 41 de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999 sont applicables aux agents bénéficiaires de l'allocation prévue au présent I. Par dérogation au quatrième alinéa du II de cet article 41, la condition de durée est réputée remplie au plus tard à la date à laquelle ces agents atteignent la limite d'âge qui leur est applicable, lorsque cette limite d'âge est inférieure à l'âge d'équilibre prévu à l'article L. 191-5 du code de la sécurité sociale. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent I, notamment les conditions d'âge et de cessation d'activité ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale, les conditions de cessation du régime et, par dérogation à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale et à l'avant-dernier alinéa du présent I, l'âge auquel l'allocation est alors remplacée par la ou les pensions de vieillesse auxquelles les intéressés peuvent prétendre. II.-A modifié les dispositions suivantes : -Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 Art. 96 A abrogé les dispositions suivantes : -LOI n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 Art. 120 III.-Les militaires reconnus atteints, au titre de leur activité en qualité de militaire, d'une maladie provoquée par l'amiante figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de la défense peuvent demander à bénéficier d'une

certaines fonctions dans des établissements ou parties d'établissement de construction ou de réparation navales du ministère chargé de la défense ou du ministère chargé de la mer pendant les périodes au cours desquelles y étaient traités l'amiante ou des matériaux contenant de l'amiante peuvent demander à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité et percevoir à ce titre une allocation spécifique. Les deuxième, troisième et avant-dernier alinéas du I sont applicables aux bénéficiaires du régime prévu au présent IV. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent IV, notamment les conditions d'âge et de cessation d'activité ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale, les conditions de cessation du régime prévu au présent IV et, par dérogation à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale et à l'avant-dernier alinéa du I du présent article, l'âge auquel l'allocation est alors remplacée par la ou les pensions de vieillesse auxquelles les intéressés peuvent prétendre.	cessation anticipée d'activité et à percevoir à ce titre une allocation spécifique. Cette allocation peut se cumuler avec une pension de réversion, une pension militaire d'invalidité ou une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Une allocation différentielle peut être versée en complément d'une pension de réversion. Ce cumul ne peut excéder le montant de l'allocation prévue au présent III. La durée de la cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension des militaires qui sont exonérés du versement des cotisations pour pension. Le troisième alinéa du I du présent article et le quatrième alinéa du II de l'article 41 de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 précitée sont applicables aux militaires bénéficiaires de l'allocation prévue au présent III. Par dérogation au quatrième alinéa du II de cet article 41, la condition de durée est réputée remplie au plus tard à la date à laquelle ces militaires atteignent la limite d'âge qui leur est applicable, lorsque cette limite d'âge est inférieure à l'âge d'équilibre prévu à l'article L. 191-5 du code de la sécurité sociale, la limite de durée de service qui leur est applicable ou l'âge auquel ils sont placés en deuxième section, lorsque cet âge est inférieur à l'âge d'équilibre prévu au même article. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent III, notamment les conditions d'âge et de cessation d'activité ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale, les conditions de cessation du régime prévu au présent III et l'âge auquel l'allocation est alors remplacée par la pension à laquelle les intéressés peuvent prétendre.

	IV.-Les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public exerçant ou ayant exercé certaines fonctions dans des établissements ou parties d'établissement de construction ou de réparation navales du ministère chargé de la défense ou du ministère chargé de la mer pendant les périodes au cours desquelles y étaient traités l'amiante ou des matériaux contenant de l'amiante peuvent demander à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité et percevoir à ce titre une allocation spécifique. Les deuxième, troisième et avant-dernier alinéas du I sont applicables aux bénéficiaires du régime prévu au présent IV. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent IV, notamment les conditions d'âge et de cessation d'activité ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale, les conditions de cessation du régime prévu au présent IV et, par dérogation à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale et à l'avant-dernier alinéa du I du présent article, l'âge auquel l'allocation est alors remplacée par la ou les pensions de vieillesse auxquelles les intéressés peuvent prétendre.
IV de l'article 134 de la loi du 30 décembre 2017	IV de l'article 134 modifié de la loi du 30 décembre 2017
IV.-L'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité attribuée au titre de l'amiante par le ministère des armées aux fonctionnaires placés en disponibilité ou en position hors cadres et aux ouvriers de l'Etat, en fonction dans l'entreprise mentionnée à l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) et recrutés par celle-ci avant l'entrée en vigueur de la présente loi, est calculée sur la base du montant moyen des rémunérations brutes des douze derniers mois d'activité résultant d'une reconstitution de carrière au titre de la période d'emploi en qualité de salarié de l'entreprise.	IV.-L'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité attribuée au titre de l'amiante par le ministère des armées aux fonctionnaires placés en disponibilité ou en position hors cadres et aux ouvriers de l'Etat, en fonction dans l'entreprise mentionnée à l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) et recrutés par celle-ci avant l'entrée en vigueur de la présente loi, est calculée sur la base du montant moyen des rémunérations brutes des douze derniers mois d'activité résultant d'une reconstitution de carrière au titre de la période d'emploi en qualité de salarié de l'entreprise.

Le montant moyen ainsi défini doit également être pris en compte pour la détermination des droits à pension de retraite de ces agents. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent IV.	Le montant moyen ainsi défini doit également être pris en compte pour la détermination des droits à pension de retraite de ces agents et, pour les bénéficiaires relevant du II de l'article L. 190-1 du code de la sécurité sociale, pour le calcul des cotisations à l'assurance volontaire mentionnée à l'article L. 194-1 du même code dont le financement est assuré, pendant la durée du versement de l'allocation spécifique, par l'employeur public versant cette allocation. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent IV.

Article 36 : Métiers dangereux régaliens

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les régimes spéciaux des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR), pour les fonctionnaires de l'Etat, et de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, comportent actuellement des dispositifs de départs anticipés à la retraite ouverts à raison de l'occupation des emplois qui sont classés dans la catégorie active.

Parmi ces agents se trouvent ceux qui participent aux missions régaliennes de sécurité publique et civile, de surveillance douanière ou pénitentiaire ou de contrôle aérien – à savoir les policiers, les douaniers, les surveillants pénitentiaires, les contrôleurs aériens et les sapeurs-pompiers professionnels – qui font généralement l'objet d'un traitement renforcé au sein de la catégorie active.

Ces fonctionnaires régaliens bénéficient des règles communes de la catégorie active mais aussi de règles spécifiques. Ces spécificités sont détaillées ci-après par différenciation d'avec les règles générales liées à la catégorie active.

Ce traitement spécifique tient à la nature même des fonctions que ces fonctionnaires régaliens exercent, qui comportent des risques et des sujétions, à la fois importants et particuliers, qui ne se retrouvent en aucune manière dans les mêmes termes dans d'autres métiers du secteur public ou du secteur privé.

1.1.1. Une définition exclusive de la catégorie active

Dans les régimes spéciaux de retraite de la fonction publique, la catégorie active regroupe les emplois :

- ayant vocation à être occupés par des fonctionnaires (emplois permanents) ;
- présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles ou, pour certains emplois de la fonction publique territoriale, un caractère insalubre ;
- qui sont expressément listés comme tels par un texte législatif ou réglementaire ;
- et dont l'occupation répond à certaines conditions (effectivité de l'occupation, au sein de certains services et administrations, en contact direct et permanent avec les malades...).

Ces critères sont exclusifs, de sorte que tous les emplois qui ne remplissent pas ces critères relèvent par défaut de la catégorie sédentaire. Seules quelques dérogations, législatives pour la plupart, à ce principe d'exclusivité ont été admises en cas d'intégration d'office d'agents dans un autre versant

de la fonction publique en conséquence de transferts de compétences aux employeurs de ce versant ou dans certains cas de détachement ou de mise à disposition.

Le caractère exclusif du classement dans la catégorie active est tel qu'il n'existait jusqu'alors aucune portabilité de la nature « active » des périodes d'emploi en cas de changement de régime de retraite de la fonction publique. Toutefois, le Conseil d'Etat a récemment remis en cause cette absence de portabilité, dans une décision n° 416771 du 9 octobre 2019 (dans cette décision, il a considéré que cette règle portait atteinte au principe d'égalité de traitement les agents ayant terminé leur carrière au service de l'Etat après avoir relevé du régime de la CNRACL et les agents ayant effectué toute leur carrière au service de l'Etat).

Les dispositifs de départ anticipé au titre de la catégorie active obéissent à une logique essentiellement collective, en ce sens qu'ils se fondent sur un classement d'emplois dans cette catégorie, sans que soit appréciée concrètement l'exposition réelle subie par chaque agent. Ils se distinguent ainsi de la retraite anticipée du régime général au titre de la pénibilité, dont la logique est plus individuelle au sens où l'on tient compte de l'exposition des salariés à la pénibilité (même si les métiers impliquant cette exposition ont eux-mêmes été catégorisés).

Aussi, bien qu'il soit parfois tenu compte des conditions réelles d'occupation de l'emploi (par exemple, à travers le critère de contact direct et permanent avec les malades), le plus souvent ce sont tous les emplois d'un grade ou d'un corps ou cadre d'emplois qui bénéficient du classement dans la catégorie active (c'est le cas pour les emplois du cadre d'emplois des sapeurs-pompiers professionnels ou de divers grades des corps de personnels des services actifs de la police nationale, par exemple). Il n'est ainsi pas distingué entre les agents occupant ces emplois selon qu'ils exercent réellement des fonctions les exposant à des risques, à des fatigues exceptionnelles ou à de l'insalubrité.

Les emplois classés dans la catégorie active sont très variés. La liste de ces emplois est toutefois complexe à délimiter car les textes de classement n'ont souvent pas été modifiés. Il demeure toutefois que, par principe, pour bénéficier de la catégorie active, les agents concernés doivent occuper un emploi classé comme tel par un texte de nature réglementaire :

- concernant la fonction publique de l'Etat, l'article L. 24 du CPCMR renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin d'établir la nomenclature de ces emplois. L'article R.* 34 du même code précise que les textes de classement des emplois dans la catégorie active figurent dans un tableau annexé audit code. Toutefois, cette annexe n'a jamais été prise depuis la recodification de ce code par la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964. De ce fait, en gestion, sont utilisés le tableau codifié précédemment par le décret n° 54-832 du 13 août 1954 et reprenant les textes réglementaires de classement antérieurs, le tableau récapitulatif de gestion figurant en annexe de ce code ainsi que divers textes statutaires qui modifient l'un de ces deux tableaux ou instaurent des dispositions indépendantes ;
- s'agissant des fonctions publiques territoriale et hospitalière, l'article 25 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la CNRACL renvoie à un arrêté interministériel le soin de déterminer les emplois classés dans cette catégorie. L'arrêté aujourd'hui en vigueur est l'arrêté du 5 novembre 1953, dont les tableaux annexes ont été refondus par celui du 12 novembre 1969 et dont la dernière actualisation date de 1979. Par ailleurs, certains des emplois de la catégorie active sont qualifiés d'insalubres par la loi. Sont concernés les agents des réseaux souterrains des égouts

et du corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police ainsi que, potentiellement, les services insalubres qui devaient être listés par un décret qui n'est encore jamais intervenu.

Les emplois classés dans la catégorie active se sont réduits au gré notamment de diverses réformes statutaires et de revalorisation de certains corps et cadres d'emplois. Ainsi, de nombreux emplois sont sortis du champ de la catégorie active : professeurs des écoles, infirmiers et cadres de santé (*cf.* article 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique), assistants socio-éducatifs, éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, etc.

Près de 700 000 fonctionnaires, dont la plupart exercent au sein de la fonction publique hospitalière, relèvent aujourd'hui de la catégorie active.

Effectifs des fonctionnaires occupant ou susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active dans la fonction publique au 31 décembre 2017			
	Effectifs d'actifs	Effectifs susceptibles d'être actifs	Remarques
Fonction publique de l'État			
Personnels actifs de la Police nationale	111850		
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	27460		
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	3823		
Personnels de la surveillance des douanes	nd	15996	Impossibilité de distinguer dans la source les agents des douanes affectés à la branche surveillance
Instituteurs (1)	2045		
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	4640		
Géomètres de l'IGN	23		
Ingénieurs des travaux géographiques de l'État exerçant certaines activités de terrain	nd	54	Impossibilité de distinguer dans la source les ingénieurs exerçant ces activités
Éducateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse	3281		
Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires en contact avec les malades	nd		Impossibilité de distinguer les agents en contact avec les malades
Techniciens supérieurs du développement durable (spécialité "navigation, sécurité maritime et gestion de la ressource halieutique et des espaces marin et littoral") (2) et syndics des gens de mer (spécialité "navigation et sécurité")	nd		Impossibilité de distinguer les agents dans ces spécialités
Fonction publique territoriale			
Sapeurs-pompiers professionnels	38373		

Agents de Police municipale	19634		
Agents de surveillance de la préfecture de police (3)	nd	nd	Impossibilité de distinguer dans la source les agents exerçant ces fonctions
Adjointes techniques ou agents de maîtrise (certains emplois, notamment dans le domaine de la salubrité)	nd	517584	Impossibilité de distinguer dans la source les emplois en catégorie active
Assistants territoriaux socio-éducatifs en contact avec les malades (spécialité "assistant de service social")	nd	30592	Impossibilité de distinguer les agents respectant ces critères
Personnels médicaux, infirmiers, paramédicaux et de soins exerçant dans des services de santé	nd	30592	Impossibilité de distinguer les agents dans ces spécialités
Fonction publique hospitalière			
Personnels infirmiers et masseurs-kinésithérapeutes en contact avec les malades n'ayant pas exercé le droit d'option prévu dans le décret 2010-751 du 5 juillet 2010	nd	71627	Impossibilité de distinguer les agents en contact avec les malades
Cadre de santé occupant un poste de responsable d'unité de soins n'ayant pas exercé le droit d'option prévu dans le décret 2012-1466	nd	6085	Impossibilité de distinguer les agents responsables d'unité de soin
Sages-femmes des hôpitaux exerçant en contact avec les parturientes	nd	10289	Impossibilité de distinguer les agents en contact avec les parturientes
Autres personnels hospitaliers pratiquant une collaboration aux soins infirmiers (aides-soignants, agents des services hospitaliers)	nd	302491	Impossibilité de distinguer les agents pratiquant une collaboration aux soins infirmiers
Assistants sociaux (spécialité "assistant de service social")	nd	6492	Impossibilité de distinguer les agents en contact avec les malades
Puéricultrices en fonction dans les services de pédiatrie n'ayant pas exercé le droit d'option dans le décret n° 2010-1139	nd	2822	Impossibilité de distinguer dans la source les agents dans les services de pédiatrie
Personnels ouvriers (certains emplois parmi les buandiers, ouvriers et maîtres-ouvriers)	nd	50930	Impossibilité de distinguer dans la source les emplois en catégorie active
Manipulateurs et aides des services de radiologie n'ayant pas exercé le droit d'option prévu dans le décret 2012-1466	12333		
Agents de service mortuaire et de désinfection exerçant dans des services de soins	nd	43	Impossibilité de distinguer dans la source les agents dans ces services

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2019.

Champ : France hors collectivités d'Outre-Mer. Agents fonctionnaires civils au 31 décembre de l'année.

- (1) Corps de catégorie B mis en extinction par le décret du 23 décembre 2003 et remplacé progressivement par le corps de professeur des écoles (catégorie A).
- (2) Techniciens supérieurs du développement durable exerçant leurs fonctions dans la navigation, la sécurité maritime et la gestion de la ressource halieutique et des espaces marin et littoral et affectés sur un moyen nautique des affaires maritimes, dans une unité littorale des affaires maritimes ou dans un centre de sécurité des navires.

1.1.2. Les droits à retraite afférents à la catégorie active

Un âge anticipé d'ouverture du droit à une pension de retraite

Les agents dont l'emploi est classé dans la catégorie active bénéficient d'un âge anticipé d'ouverture du droit à pension de retraite. Par défaut, cet âge est fixé à 57 ans (pour les générations nées à compter de 1960), dès lors que les agents concernés ont effectivement accompli au moins 17 ans de services actifs (à compter de 2015). Rappelons qu'à l'occasion de la réforme des retraites de 2010, les bornes d'âge applicables à ces agents ont été progressivement augmentées de deux ans, de même que la durée de services actifs requise pour bénéficier de cet âge anticipé.

Cet âge et cette durée connaissent des dérogations pour certaines populations, dont au premier plan une partie des agents exerçant des missions régaliennes :

- les personnels actifs de la police nationale et les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire peuvent bénéficier du départ anticipé à partir de 52 ans, après 27 ans de services actifs effectifs ;
- les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) peuvent en faire de même à compter de 52 ans, après 17 ans de services actifs effectifs ;
- les agents des réseaux souterrains des égouts et du corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police en bénéficient dès 52 ans, à condition de cumuler 32 ans de services effectifs dont 12 dans les réseaux souterrains ou dans le corps, dont la moitié de cette durée accomplie de manière consécutive.

Une limite d'âge abaissée

La limite d'âge des fonctionnaires dont l'emploi est classé dans la catégorie active est abaissée par rapport à la limite d'âge de droit commun, fixée à 67 ans.

Dans la fonction publique de l'Etat, cette limite d'âge abaissée est fixée à 62 ans par défaut. Pour certains corps, au premier plan desquels ceux qui ont des missions régaliennes, elle s'échelonne par dérogation de 57 à 64 ans (cf. tableau infra). Ces diverses limites d'âge sont définies par des textes épars de nature différente : législative pour les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire et les ICNA, réglementaire pour les autres (décret du 25 septembre 1936 pour les personnels des services actifs de la police nationale, décret précité du 13 août 1954, décrets statutaires).

La limite d'âge des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers relevant de la catégorie active a été fixée par la jurisprudence en référence à la limite d'âge supérieure applicable aux fonctionnaires de l'Etat relevant de la catégorie active, soit 67 ans¹, à défaut de base légale fixant une limite d'âge anticipée. Toutefois, en gestion, il est d'usage de continuer à leur appliquer la limite d'âge de « droit commun » des fonctionnaires « actifs » de l'Etat (62 ans), sauf demande contraire.

¹ CE, 3/8 SSR, 7 août 2008, Caisse des dépôts et consignations, n° 281359.

Limites d'âge des principaux emplois classés dans la catégorie active

	Emploi	Limite d'âge (ans)
Fonction publique de l'Etat	Personnels des services actifs de la Police nationale, exceptés :	57
	- commissaires ;	60
	- commissaires divisionnaires et généraux ;	61
	- corps du contrôle de la police nationale.	62
	Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	57
	Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	59
	Personnels de la surveillance des douanes	62
	Instituteurs (stock)	62
	Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	62
Fonction publique hospitalière	Éducateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse (stock)	62
	Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires	62
	Techniciens supérieurs du développement durable (navigation, sécurité maritime et gestion de la ressource halieutique et des espaces marin et littoral) et syndics des gens de mer (certains emplois)	64
	Personnels infirmiers et personnels paramédicaux en contact avec les malades n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 (renoncement aux droits liés au classement dans la catégorie active)	62
	Autres personnels hospitaliers (aides-soignants, agents des services hospitaliers qualifiés)	
	Assistants sociaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec les malades (stock)	
	Puéricultrices en fonction dans les services de pédiatrie n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 31 du décret n° 2010-1139 du 29 septembre 2010 (renoncement aux droits liés au classement dans la catégorie active)	
	Maîtres ouvriers et ouvriers professionnels (certaines fonctions)	
	Agents d'entretien (certaines fonctions)	
Fonction publique territoriale	Agents de service mortuaire et de désinfection	62
	Agents des réseaux souterrains des égouts	
	Sapeurs-pompiers professionnels	
	Agents de salubrité	
	Agents de police municipale	

	Agents de surveillance de la préfecture de Police (placés sous l'autorité du maire de Paris)	
	Personnels médicaux, infirmiers, paramédicaux et de soin exerçant dans des services de santé n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010	
	Agents d'entretien et agents techniques (certains emplois)	

Un dispositif spécifique de prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, les agents relevant de la catégorie active peuvent demander, sous réserve de leur aptitude physique, à être maintenus en activité jusqu'à la limite d'âge de droit commun de 67 ans. Ce dispositif a été justifié par la mobilisation pour l'emploi des seniors et la volonté de permettre aux fonctionnaires dont la limite d'âge est inférieure à celle de droit commun de retarder leur départ en retraite.

Ce dispositif est ouvert aux fonctionnaires appartenant à des corps ou à des cadres d'emplois dont la limite d'âge est inférieure à 67 ans, ce qui couvre tous ceux dont l'emploi est classé dans la catégorie active. Il n'est toutefois pas ouvert aux ICNA, qui ne bénéficient d'aucune possibilité de continuer à occuper leur emploi après la limite d'âge statutaire pour des motifs tenant à la sécurité aérienne.

Cette prolongation d'activité est prononcée après application, le cas échéant, des dispositifs de recul de limite d'âge pour charges de famille et de prolongation d'activité en cas de durée d'assurance incomplète.

Une durée d'assurance évoluant selon des générations différentes de celles des fonctionnaires sédentaires

Alors que pour les catégories sédentaires, la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de pension sera fixée à quarante-trois années à partir de la génération 1973, cette montée en charge est décalée, selon les cas, de trois à huit générations pour les agents relevant de la catégorie active.

En effet, la durée d'assurance applicable aux agents de la catégorie active est celle des agents sédentaires âgés de 60 ans l'année au cours de laquelle ils atteignent leur âge anticipé d'ouverture du droit à pension de retraite.

La durée d'assurance requise sera donc portée quarante-trois années pour les générations 1976 et suivantes (pour les catégories pouvant partir à la retraite dès 57 ans) et pour les générations 1981 et suivantes (pour les catégories le pouvant à partir de 52 ans).

Les bonifications de services et majorations de durée d'assurance

A l'instar des militaires, bénéficient d'une bonification d'une annuité supplémentaire par période de cinq ans de services effectifs (dite bonification du « cinquième »), dans la limite de cinq annuités :

- les personnels des services actifs de la police nationale dont la limite d'âge est égale à 57 ans ;
- les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire ;
- les douaniers exerçant des fonctions de surveillance ;

- les sapeurs-pompiers professionnels ;
- les ICNA.

Les fonctionnaires de la catégorie insalubre (agents des réseaux souterrains des égouts et du corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police) bénéficient d'une bonification de 50 % du temps de service accompli, dans la limite de dix ans.

Ces bonifications sont comptabilisées dans la durée liquidable, c'est-à-dire dans le calcul de la pension, ainsi que dans la durée d'assurance afin d'apprécier les conditions d'ouverture de la décote et de la surcote ainsi que dans le calcul de la décote (mais pas celui de la surcote).

Les bonifications des personnels des services actifs de la police nationale, des douaniers et des sapeurs-pompiers professionnels sont financées par une retenue pour pension supplémentaire.

Enfin, les fonctionnaires hospitaliers dont la limite d'âge est de 62 ans et ayant effectué 17 ans de services effectifs dans la catégorie active ont droit à une majoration de durée d'assurance d'une annuité supplémentaire par période dix années de services effectifs (majoration du « dixième »). Cette majoration est prise en compte uniquement dans la durée d'assurance.

La prise en compte de certaines primes et indemnités spéciales dans la pension

Certaines indemnités spéciales sont soumises à un supplément de retenue pour pension et sont prises en compte pour le calcul de la pension du régime spécial de retraite :

- indemnité de sujétions spéciales de la police nationale ;
- prime de sujétions spéciales des personnels de l'administration pénitentiaire ;
- indemnité de risque des agents de surveillance des douanes ;
- indemnité de feu des sapeurs-pompiers professionnels ;
- prime de sujétions spéciales des aides-soignants.

Il convient de noter qu'il n'existe pas nécessairement une identité entre l'attribution de ce type de primes et le bénéfice de la catégorie active. En effet, certains personnels (pénitentiaires, notamment) bénéficient de la prise en compte dans leur pension de primes et indemnités spéciales sans pour autant relever de la catégorie active.

La catégorie active peut également ouvrir le droit à des indemnités particulières, à raison de la limite d'âge anticipée qui affecte certains personnels et de la montée en charge de la durée d'assurance. Ainsi, pour des raisons de sécurité aérienne, les ICNA sont soumis statutairement à une limite d'âge sans possibilité de report.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur

des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Il ne semble pas exister de dispositifs vraiment comparables à la catégorie active dans les systèmes de retraite de l'OCDE, habituellement comparés avec le système français¹.

Toutefois, un document de travail de 2011 de cette organisation recensait au moins 17 pays prenant en compte la pénibilité du travail au sein de leur système de retraite, selon des logiques allant de la prise en compte de l'emploi effectivement exercé au secteur dans lequel la personne exerce son emploi. Sont concernés les travailleurs soumis à des conditions de travail difficiles et dangereuses ainsi que les travailleurs ne pouvant exercer leur profession au-delà d'un certain âge. La plupart des pays étudiés disposent cependant de règles spécifiques pour les métiers régaliens (policiers, pompiers, militaires, contrôleurs aériens).

Dans la majorité des cas, cette prise en compte se manifeste par un âge de départ à la retraite anticipé, attribué en contrepartie d'une surcotisation ou d'une souscription à une assurance supplémentaire.

Enfin, ces trente dernières années, certains pays ont décidé de fermer progressivement les possibilités de retraite anticipée collectives liées à la pénibilité de certains emplois, leur préférant une politique de prévention des risques professionnels et une prise en compte de ces risques par d'autres moyens que le système de retraite.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat², dont fait partie leur régime de retraite (Conseil constitutionnel, décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*), ainsi que les principes fondamentaux du droit de la sécurité sociale.

Cette obligation s'applique d'autant plus que, contrairement à d'autres régimes spéciaux de retraite, les droits à retraite liés à la catégorie active sont le plus souvent prévus par des dispositions

¹ « La prise en compte de la pénibilité du travail dans les systèmes de retraite des pays de l'OCDE », OCDE, document présenté dans le cadre de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites du 16 mars 2011 « Inaptitude, incapacité, invalidité, pénibilité et retraite ».

² Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

législatives, soit codifiées (code des pensions civiles et militaires de retraite, code des communes...), soit non codifiées dans des lois éparses.

Plus largement, la législation en vigueur est actuellement éparpillée dans plus d'une centaine de textes de niveau différent et ne correspond plus à la philosophie du prochain système de retraites. En sus d'introduire un nouveau système de pension plus équitable, les présentes mesures permettront donc de centraliser au sein du code de la sécurité sociale les règles relatives au droit à la retraite anticipée ouvert à des agents exerçant leur emploi dans des conditions définies.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le système universel de retraite implique, par respect du principe d'égalité, que les règles applicables doivent être identiques pour tous, sauf à ce qu'une différence de traitement soit objectivement justifiée par des différences de situation ou un motif tiré de l'intérêt général.

Dans ce cadre, le maintien des droits à retraite liés à la catégorie active ne paraît pas possible à plusieurs titres. D'une part, ce dispositif procède à un classement catégoriel sans tenir compte des conditions réelles d'exercice des fonctions de chaque agent, ce qui génère des inégalités de traitement avec les autres agents exerçant des fonctions similaires et des effets d'aubaine pour les agents relevant de la catégorie active ne subissant aucune pénibilité de par leurs fonctions. D'autre part, certains des emplois classés actuellement dans la catégorie active connaissent des équivalents dans le secteur privé, pour lesquels aucun droit à départ anticipé à la retraite n'existe. Sans différence objective entre ces métiers, il serait difficilement envisageable d'accorder, dans le système universel de retraite, un droit à pension anticipé à certains fonctionnaires, sans justification objective.

La réflexion a mené le Gouvernement à déterminer dans quels cas la création d'un dispositif spécifique pérenne de départ anticipé pourra être justifié (art. 36) et les modalités de transition applicables aux fonctionnaires de la catégorie active qui bénéficieront de ce dispositif spécifique ou au contraire qui n'en bénéficieront pas (cf. l'article 38 et son étude d'impact).

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Conservation du dispositif de catégorie active pour les fonctionnaires qui en bénéficient actuellement

Une première option aurait été de conserver la catégorie active pour l'ensemble des fonctionnaires en bénéficiant actuellement. Pour les motifs indiqués plus haut, selon lesquels le mécanisme de classement d'emploi dans la catégorie active est inégalitaire et injuste, ne tenant pas compte de la pénibilité effectivement subie par chacun des fonctionnaires concernés, cette première option ne pouvait qu'être écartée.

3.1.2. Intégration de tous les fonctionnaires relevant des catégories actives dans les dispositifs de départ anticipé pour incapacité permanente ou pénibilité

Une deuxième option, inverse de la première, aurait consisté à intégrer tous les fonctionnaires relevant de la catégorie active dans les dispositifs de retraite anticipée d'incapacité permanente et de pénibilité. Cette option aurait insuffisamment pris en compte les contingences spécifiques qui pèsent sur certains métiers régaliens, qui n'existent pas dans le secteur privé et dans lesquels les contraintes sont telles que le maintien en activité des fonctionnaires les exerçant au-delà d'un certain âge se ferait au détriment tant de ces agents que du service public et de l'intérêt général, l'Etat ayant besoin pour assurer ces missions de personnels ayant leur pleine capacités physiques ou cognitives pour exercer leurs fonctions. Cette solution inadéquate pour les métiers régaliens concernés, n'a donc pas été retenue pour ce motif.

3.2 DISPOSITIF RETENU

L'article 36 retient une solution d'équilibre en créant un dispositif spécifique de départ anticipé en retraite pour les fonctionnaires des services publics qui concourent à des missions publiques de sécurité, y compris civile, de surveillance douanière ou pénitentiaire ou de contrôle aérien et qui, à ce titre, exercent effectivement, pendant une durée minimale ne pouvant être supérieure à 27 ans, des fonctions justifiant, en raison des risques particuliers qu'elles comportent pour les agents ou pour les tiers et des sujétions qu'elles impliquent, et afin que l'exécution de ces missions ne soit pas compromise, qu'ils ne puissent être maintenus dans leur emploi au-delà de limites d'âge inférieures ou égales à l'âge d'ouverture du droit à retraite de 62 ans.

Afin de n'ouvrir le dispositif qu'aux agents qui remplissent strictement l'ensemble de ces conditions, il reviendra au pouvoir réglementaire (décret en Conseil d'Etat) de lister les fonctions qui y correspondent ainsi que les conditions d'exercice dans lesquelles ces fonctions doivent être accomplies pour le bénéfice de ce dispositif. Pourraient par exemple, entrer dans le champ de ces fonctions, les fonctions exercées au sein d'un établissement pénitentiaire, d'un commissariat de police ou d'une tour de contrôle aérien.

Sans préjuger du contenu de cette liste de fonctions, seront pour l'essentiel concernés par ce dispositif les personnels des services actifs de la police nationale, les douaniers de la filière de surveillance, les personnels de surveillance des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), les sapeurs-pompiers professionnels et les policiers municipaux.

Chaque ministère concerné (ministère de l'intérieur et ministères chargés des collectivités territoriales, de la justice, des finances et de l'aviation civile) devra déterminer, parmi ces fonctionnaires, ceux qui remplissent les conditions sus-indiquées.

Les fonctions concernées sont celles qui soumettent les agents considérés à des risques particuliers et des sujétions tels qu'ils impliquent des limites d'âge abaissées (au maximum 62 ans : actuellement ces limites d'âge abaissées vont de 57 à 62 ans) par rapport à la limite d'âge de droit commun de 67 ans. Ces contraintes justifient que la plupart de ces fonctionnaires sont soumis à un contrôle de leur aptitude physique poussé à l'entrée dans la fonction publique puis régulièrement tout au long de leur carrière sur ces fonctions. Et s'il est parfois admis actuellement qu'ils puissent prolonger leur activité après leur limite d'âge, c'est encore sous réserve de leur aptitude physique. A défaut, maintenir les

fonctionnaires considérés dans leur emploi au-delà de ces âges limites serait de nature à compromettre les missions publiques de sécurité, de surveillance ou de contrôle auxquelles ils concourent (par exemple en matière d'opérations de police, de lutte contre les incendies ou de contrôle de la navigation aérienne). Pour les ICNA, les contraintes auxquelles ils sont exposés dans le cadre de leur mission de sécurité de la navigation aérienne sont telles qu'il leur est interdit de prolonger leur activité après leur limite d'âge.

Dans ce dispositif, l'âge d'ouverture du droit à retraite serait abaissé à 52 ans pour les fonctionnaires dont la limite d'âge est inférieure à 62 ans et à 57 ans pour ceux dont la limite d'âge est égale à 62 ans, sous réserve dans tous les cas d'avoir effectivement exercé pendant une durée minimale, qui sera fixée par décret, les fonctions à risques particuliers et fortes sujétions décrites ci-dessus.

Pour l'appréciation de cette durée minimale, il sera tenu compte des services accomplis précédemment dans des emplois de la catégorie active.

Les fonctionnaires intégrant le nouveau dispositif qui atteindront leur limite d'âge sans avoir accompli la durée minimale pourront néanmoins bénéficier de leur retraite à compter de cette limite d'âge. Ces âges d'ouverture du droit seront portables dans le cas où ces agents exerceront une autre activité après avoir quitté leurs fonctions et avant la liquidation de leur retraite.

L'âge d'équilibre sera abaissé en cohérence par décret après avis du conseil d'administration de la Caisse nationale de la retraite universelle en tenant compte des spécificités de l'exercice des métiers et dans le respect de la trajectoire financière pluriannuelle du système universel de retraite. Dans le cas où leur évolution amènerait à dépasser la limite d'âge de ces agents, ces âges d'équilibre dérogatoires seraient alors égaux à ces limites d'âge.

Tableau. Catégories actives régaliennes : effectifs, flux de départs annuels et âges moyen de départ

		Effectifs au 31 décembre 2016	Flux de départs 2017	Âge moyen de départ constaté
FPE	Police nationale	115 438	2 250	56,7
	Surveillants pénitentiaires	29 082	537	56,5
	Ingénieur du contrôle de la navigation aérienne (ICNA)	3 801	132	56,8
	Surveillants des douanes	9 447	277	59,7
	Ensemble	157 768	3 196	57,4
FPT	Police municipale (PM)	11 725	261	60,3
	Sapeurs pompiers professionnels (SPP)	28 136	664	58,4
	Ensemble	39 861	925	59,3
Total		197 629	4 121	58,4

Source : SRE

Le bénéfice de ce dispositif de départ anticipé ne serait pas cumulable avec celui des dispositifs de départ anticipé au titre de l'incapacité permanente et de la pénibilité.

Des cotisations nouvelles, distinctes de celles de droit commun, seront créées en cohérence.

S'agissant des fonctionnaires exerçant des fonctions à risques particuliers et fortes sujétions, des cotisations spéciales patronales, déplafonnées et prises en compte pour l'acquisition des points, sont créées afin de prendre en compte l'incidence sur les retraites de ces fonctionnaires des limites d'âge qui leur sont applicables et de l'exercice de ces fonctions. Par leur objet, ces cotisations spéciales contributives s'inscrivent dans la même logique que la bonification du cinquième dont bénéficient actuellement la plupart des fonctionnaires régaliens considérés (*cf. supra*). Elles seront dues jusqu'à ce que les fonctionnaires concernés atteignent l'âge d'équilibre.

Par ailleurs, il est créée une cotisation supplémentaire patronale, dé plafonnée et non contributive, afin de couvrir le montant des retraites versées aux fonctionnaires bénéficiant d'un départ anticipé, entre l'âge effectif auquel a lieu ce départ anticipé et l'âge légal, et pour couvrir le montant des cotisations de droit commun qui seraient dues si la retraite de ces fonctionnaires n'avait pas été liquidée de manière anticipée avant l'âge légal.

S'agissant des autres fonctionnaires dont l'emploi est actuellement classé dans la catégorie active mais qui ne rempliront pas les conditions prévues par l'article 36 dans le système universel de retraite, ils seront soumis aux règles de droit commun de ce système en matière de départ anticipé au titre de l'incapacité permanente et de la pénibilité. Toutefois, des mesures transitoires sont déterminées dans l'article 38 pour tenir compte des services accomplis dans leur actuel emploi de la catégorie active avant l'entrée en vigueur du système universel de retraite.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article 36 introduit, en son I, un chapitre III, relatif aux dispositions spécifiques à certains fonctionnaires, dans le nouveau titre II, intitulé « Assurance vieillesse des fonctionnaires, magistrats et militaires relevant du système universel de retraite », du livre VII du code de la sécurité sociale, à la suite des chapitres I^{er} et II traitant respectivement du champ d'application de ce titre et des règles des cotisations d'assurance vieillesse applicables aux fonctionnaires, aux magistrats et aux militaires.

Ce chapitre III comporte cinq articles nouveaux :

- l'article L. 723-1 détermine le champ des fonctionnaires pouvant bénéficier d'un départ anticipé en retraite au titre des fonctions à risques particuliers et fortes sujétions ainsi que les conditions requises pour ce bénéfice (I). Il fixe les conditions d'ouverture du droit à un âge anticipé (II et III) ainsi que la portabilité de cet âge (IV) ;
- l'article L. 723-2 abaisse l'âge d'équilibre en cohérence avec l'anticipation de l'âge de départ ;
- l'article L. 723-3 prévoit que ce dispositif n'est pas cumulable avec ceux de retraite anticipée au titre de l'incapacité permanente ou de la pénibilité ;
- l'article L. 723-4 institue des cotisations spéciales afin de prendre en compte l'incidence sur les retraites de ces fonctionnaires des limites d'âge qui leur sont applicables et de l'exercice des fonctions considérées ;
- l'article L. 723-5 crée une cotisation supplémentaire afin de couvrir le montant des retraites versées aux fonctionnaires bénéficiant d'un départ anticipé, entre l'âge effectif auquel a lieu ce départ anticipé et l'âge légal, lorsqu'ils appartiennent aux corps et cadres d'emplois dont relèvent les fonctions à risques particuliers et fortes sujétions et pour couvrir le montant des cotisations de droit commun qui seraient dues si la retraite de ces fonctionnaires n'avait pas été liquidée de manière anticipée avant l'âge légal.

L'article 36 assimile, en son II, les périodes accomplies dans la catégorie active aux périodes d'exercice des fonctions à risques particuliers et fortes sujétions pour la détermination de la période de services exigée pour le bénéfice du départ anticipé au titre de ces fonctions.

Les dispositions relatives à la catégorie active, qui relèvent de niveaux de norme variés et se dénombrent à plus d'une centaine, seront abrogées ou modifiées, selon les cas, par l'ordonnance spécifique à la fonction publique prévue au II de l'article 64 de la présente loi et par des règlements, qui modifieront notamment les statuts particuliers concernés.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

Cf. partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.3. Impacts sur les entreprises

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

4.2.4. Impacts sur les assurés

Ainsi que le Gouvernement s'y est engagé, la présente réforme veillera à préserver un niveau de retraite globalement similaire à celui actuel pour les fonctionnaires bénéficiant du dispositif de départ anticipé au titre des fonctions à risques particuliers et fortes sujétions. C'est l'objet des cotisations spéciales contributives créées par l'article L. 723-4 du code de la sécurité sociale. Le taux de ces cotisations sera déterminé de sorte à assurer ce niveau de retraite.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article emporte des impacts spécifiques sur l'ensemble des employeurs publics employant actuellement des fonctionnaires relevant de la catégorie active.

Ces impacts concernent tout d'abord les employeurs des agents reconnus comme exerçant des fonctions à risques particuliers et fortes sujétions par la présente loi. Ces employeurs devront notamment tenir compte de la nouvelle durée devant être accomplie dans ces fonctions pour le déroulement des carrières de ces agents et pour l'affectation de ces derniers à l'exercice de telles fonctions. S'agissant des employeurs territoriaux, sont concernés les départements, au titre des sapeurs-pompiers professionnels, et les communes, au titre des policiers municipaux.

Ces impacts concernent ensuite les employeurs des agents dont les fonctions ne sont pas considérées comme à risques particuliers et fortes sujétions au sens de la présente loi, dès lors que le relèvement progressif des âges de départ à titre transitoire puis la normalisation de l'âge légal et de la limite d'âge emportent des conséquences sur la gestion des ressources humaines en termes de recrutement, de prévention de la santé et de la sécurité au travail pour des agents qui resteront plus tard sur des postes jusqu'alors considérés comme difficiles. Concernant les employeurs territoriaux, sont principalement concernés les communes qui emploient l'essentiel des agents classés dans la catégorie active dans la fonction publique territoriale (*cf.* liste *supra*) mais également les départements qui emploient les sapeurs-pompiers professionnels.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les gestionnaires des régimes de retraite.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de l'introduction.

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

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes dès lors que, d'une part, les mêmes règles s'appliquent dans le cadre du présent dispositif et que, d'autre part, les fonctions considérées peuvent être exercées par des femmes au même titre que les hommes.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 *Application dans l'espace*

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite seront définies par l'ordonnance prévue par l'article 64.

5.2.3 *Textes d'application*

Un décret fixera la durée devant être accomplie dans des fonctions à risques particuliers et fortes sujétions et un décret en Conseil d'Etat déterminera la liste de ces fonctions.

Les taux et les modalités des cotisations spéciales et de la cotisation supplémentaire créées respectivement par les articles L. 723-4 et L. 723-5 du code de la sécurité sociale seront fixés par décret.

Article 37 : Militaires

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les militaires ont droit à une pension régie par le Code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR). Toutefois, si les règles de pension sont parfois unifiées avec celles des fonctionnaires civils, le principe demeure celui d'un traitement particulier, eu égard à la spécificité de l'état militaire. En 2017, l'ensemble du personnel militaire sous plafond ministériel des emplois autorisés correspond à 200 000 équivalents temps-plein travaillé (ETPT). Seuls les gendarmes relevant du Ministère des Armées sont inclus dans le tableau ci-après, soit environ 2500 ETPT.

Effectifs militaires (données 2017)

En ETPT	Militaires		
	Carrière	Contrat	Total
Officiers	24 440	8 102	32 542
Sous-officiers	46 849	45 737	92 586
Militaires du rang	0	79 324	79 324
Volontaires	0	1 957	1 957
Total	71 289	135 120	206 409
%	34,5	65,5	100,0

Source : Chiffres clés de la Défense, 2018

Les gendarmes, relevant du ministère de l'intérieur, sont environ 100 000 en 2017, dont 7,5 % d'officiers, 79,1 % de sous-officiers et 13,3 % de volontaire. A la fin 2017, près de 390 000 militaires sont retraités ; 11 500 sont des nouveaux retraités de l'année.

1.1.1. Les conditions d'ouverture du droit à pension

La jouissance de la pension

Contrairement aux fonctionnaires pour lesquels un âge d'ouverture des droits à pension est fixé dans la plupart des cas, les militaires doivent principalement remplir une condition de durée de services effectifs.

Une pension militaire peut ainsi être liquidée avec jouissance immédiate dans les conditions présentées dans le tableau¹ ci-dessous :

PENSION A JOUISSANCE IMMEDIATE

¹ Les deux tableaux ci-dessus et ci-dessous se lisent comme suit :

case blanche avec croix : le grade visé a droit à l'admission à la retraite dans les conditions précisées sur la même ligne ;

case blanche sans croix : le grade visé n'a pas droit à l'admission à la retraite dans les conditions précisées sur la même ligne ;

case grise : le grade visé ne peut pas être occupé par le militaire du grade considéré.

Grade	de carrière	sous contrat	commis-sionnés	engagés	volontaires dans les armées	Conditions d'admission à la retraite
Officiers	x					Radiation des cadres par limite d'âge
		X	x			Radiation des cadres par limite de durée de services (17 ans pour les officiers commissionnés et 20 ans pour les officiers sous contrat)
	x	X	x			Radiation des cadres par suite d'infirmités
	x					Si 27 ans de services effectifs à la date d'admission à la retraite
Non-officiers	x					Radiation des cadres par limite d'âge
	x		x	x	x	Radiation des cadres par suite d'infirmités
	x		x	x		Si 17 ans de services effectifs à la date d'admission à la retraite
Officiers généraux placés en 2 ^{ème} section	x	X				A compter de 67 ans
Tous militaires	x	X	x	x		Parent d'un enfant vivant de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %, à condition que le militaire ait, pour cet enfant, interrompu ou réduit son activité, et qu'il ait accompli au moins 15 ans de services
	x	X	x	x		Lorsque le conjoint d'un militaire est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une quelconque profession, et sous réserve que le militaire ait accompli au moins 15 ans de services

Officiers et sous-officiers de carrière comptant moins de 2 ans de services civils et militaires radiés des cadres par mesure disciplinaire	x					Droit à solde de réforme pendant un temps égal à la durée des services effectivement accomplis

Comme les fonctionnaires civils, les militaires bénéficient également d'un droit à pension à liquidation différée, aux termes de l'article L. 25 du CPCMR.

PENSION A JOUISSANCE DIFFEREE

Grade	de carrière	sous contrat	commis-sionnés	engagés	volontaires dans les armées	Conditions d'admission à la retraite
Officiers	x					A partir de 52 ans sous réserve d'avoir accompli 15 ans de services effectifs à la date de la radiation des cadres
	x					A partir de la limite d'âge qui était en vigueur à la radiation des cadres, sans pouvoir être partis avant 52 ans, pour les officiers radiés des cadres par mesure disciplinaire avant d'avoir accompli 27 ans de services effectifs
		x	x			A partir de 52 ans sous réserve d'avoir accompli 15 ans de services effectifs à la date de radiation des cadres et de ne pas avoir atteint la limite de durée de services
Non-officiers	x		x	x		A partir de 52 ans sous réserve d'avoir accompli 15 ans de services effectifs à la date de radiation des cadres
Tous militaires	x	x	x	x	x	A partir de 62 ans, pour les militaires ayant accompli, à la date de leur radiation des cadres, moins de 15 ans de services effectifs

Enfin, précisons que le droit à pension est acquis aux officiers ou militaires non officiers, y compris lorsqu'ils servent en vertu d'un contrat, s'ils ont effectué deux années de services civils et militaires effectifs à compter du 1^{er} janvier 2014. Avant cette date, la durée requise était de 15 années. En-deçà de cette durée de deux ou 15 ans, les militaires sont affiliés rétroactivement au régime général

d'assurance vieillesse et à l'Ircantec. Par exception, cette durée n'est pas exigée des officiers et militaires non officiers radiés des cadres par suite d'infirmités.

La liquidation de la pension

La décote et la surcote

Si la pension des militaires est calculée dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires civils, les règles de majoration ou de minoration de la pension diffèrent. Les modalités d'ouverture du droit à pension spécifiques aux militaires expliquent que ces derniers ne puissent pas bénéficier d'une surcote ou qu'il leur est appliqué un système de décote particulier (lequel n'est toutefois pas applicable aux militaires radiés des cadres par limite d'âge ou par suite d'infirmités).

L'article L. 14 du CPCMR actuellement en vigueur prévoit deux mécanismes de décote selon la carrière du militaire :

- la décote « carrière longue » qui consiste en l'application de la décote de droit commun aux militaires dont la limite d'âge est supérieure ou égale à 57 ans et qui sont admis à la retraite à compter de l'âge de 52 ans ;
- la décote « carrière courte », applicable dans tous les autres cas et qui est un mécanisme particulier de décote (application du taux de droit commun dans la limite de dix trimestres) permettant notamment une annulation de la décote dès lors que le militaire a effectué dix trimestres au-delà de la durée de services requise.

Les bonifications

Outre les bonifications et majorations de durée d'assurance de droit commun applicables aux fonctionnaires civils comme aux militaires (avantages liés à la famille, par exemple), les militaires bénéficient de bonifications spécifiques :

- la bonification dite « du cinquième » (car égale à 1/5^e du temps de service effectué) est accordée aux militaires dans la limite de cinq ans, sous condition d'avoir accompli 17 ans de services militaires effectifs (sauf cas de radiation des cadres pour invalidité). Cette bonification devient dégressive à compter de l'âge de 60 ans ;
- les bénéfices d'études préliminaires permet aux officiers militaires provenant de certaines écoles¹ et aux médecins, pharmaciens chimistes et vétérinaires des armées provenant des écoles de formation, du recrutement direct ou latéral ou provenant des réserves par voie d'intégration dans les cadres actifs d'augmenter leur durée de service et de bonifications à hauteur d'un à deux ans ou du temps normal des études d'enseignement supérieur exigée pour l'obtention du diplôme pour les médecins, pharmaciens chimistes et vétérinaires des armées ;
- les bénéfices de campagnes sont attribués aux militaires (ainsi qu'aux fonctionnaires civils, aux magistrats et aux ouvriers de l'Etat) ayant été en campagne, sous réserve d'avoir accompli 15 ans de services effectifs (sauf cas de radiation des cadres pour invalidité). Il est tenu compte pour cette bonification de la nature, du territoire d'accomplissement et de la durée de la campagne. La liste des campagnes ouvrant des droits à bonification, fixée par voie réglementaire, est particulièrement hétérogène et n'a pas été régulièrement mise à jour.

¹ Ecole Polytechnique, Ecole du commissariat de la marine, Ecole du commissariat de l'air (admission par la voie du concours externe), Ecole navale (élèves promus officiers) et Ecole des ingénieurs de la marine (élèves promus ingénieurs de marine).

Figurent ainsi dans les opérations de campagne les opérations de guerre, la captivité, les opérations extérieures mais aussi le service en Corse ou en outremer et l'embarquement sur un navire ;

- la bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé vient améliorer la durée de services et de bonifications des militaires, sous réserve d'avoir accompli 15 ans de services effectifs (sauf cas de radiation des cadres pour invalidité). A noter que cette bonification n'est pas spécifique aux militaires car elle est également accordée à certains fonctionnaires effectuant des services aériens et sous-marins, sous conditions restrictives.

Les primes prises en compte dans le calcul de la pension de retraite et autres suppléments de pension

Les gendarmes connaissent une spécificité par rapport aux militaires des autres armées puisqu'ils bénéficient d'une prise en compte dans la pension de l'indemnité de sujétions spéciales de police dès qu'ils atteignent 50 ans, sous réserve d'acquitter une surcotisation salariale. Cet avantage se traduit par une augmentation de l'indice de liquidation de la pension de 15 à 26 % en fonction du grade.

En outre, la pension attribuée aux militaires de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et du bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM), à l'exclusion des médecins, dont les services dans cette brigade ou ce bataillon atteignent au moins 15 années pour les officiers et sous-officiers et 10 années pour les militaires du rang, ou mis en retraite pour invalidité due au service, est augmentée d'un supplément de 0,5 % de la solde de base pour chaque année d'activité accomplie dans la BSPP ou dans le BMPM. La pension ainsi majorée ne peut en aucun cas excéder le montant de la solde servant au calcul de la pension. Cet avantage est attribué sans surcotisation.

Le financement de la pension

La contribution employeur d'équilibre au compte d'affectation spéciale « Pensions » s'élève à 126,07 % pour les personnels militaires, contre 74,28 % pour les fonctionnaires de l'Etat. Cette différence s'explique essentiellement par les conditions spécifiques de jouissance et de liquidation des pensions militaires. En revanche, les personnels militaires sont redevables d'une cotisation équivalente à celle des personnels civils, qui s'élève à 10,83 % au 1^{er} janvier 2019.

Les gendarmes sont redevables de cette cotisation pour pension et d'une cotisation supplémentaire au taux de 2,2 % à la fois sur leur traitement indiciaire brut et sur l'indemnité de sujétions spéciales de police, au titre du financement de l'avantage de pension résultant de l'intégration de cette prime dans le calcul de la pension militaire. L'assiette de la contribution pour pension à la charge de leur employeur est également assise, outre sur le traitement indiciaire brut, sur cette indemnité.

Les particularités de certaines pensions militaires

Certains militaires disposent de droits spécifiques :

- les officiers généraux âgés de moins de 67 ans placés dans la deuxième section de l'état-major général reçoivent une solde de réserve égale au taux de la pension à laquelle ils auraient droit s'ils étaient en position de retraite et qui est assimilée à une pension de retraite au regard des règles de liquidation, de revalorisation et de cumul (articles L. 51 et R. 58 du CPCMR). Cette solde n'est toutefois pas considérée comme une pension au sens du code général des impôts ;

- certains militaires de carrière (colonels, lieutenants-colonels, commandants, capitaines ou équivalents, adjudants-chefs, adjudants ou équivalents) peuvent demander à bénéficier d'une pension afférente au grade immédiatement supérieur au grade qu'ils détiennent depuis au moins deux ans lorsqu'ils se trouvent à plus de cinq ans de leur limite d'âge. Ce dispositif, valable sous l'empire de la loi de programmation militaire 2014-2019, pourra être prorogé sur la base de l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue à l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense ;
- le droit à solde de réforme est acquis aux officiers et sous-officiers comptant, pour les militaires dont le premier engagement a été conclu à compter du 1^{er} janvier 2014, 2 ans de services civils et militaires (avant cette date, ce droit est ouvert sous réserve de compter 15 ans de ces services) radiés des cadres par mesure disciplinaire. Cette solde est fixée à 30 % de la solde soumise à retenue et ne peut être inférieure à 60 % du montant correspondant à la valeur de l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2004 revalorisé. La solde de réforme est versée pendant une durée égale à la durée de services effectifs militaires, sans tenir compte des bonifications.

1.1.2. Autres spécificités en lien avec les pensions militaires

Les limites d'âge, de durée de services et le maintien en activité

Les militaires sont, de par leur statut, soumis à deux types de limites, d'âge et de durée de services, prévues à l'article L. 4139-16 du code de la défense. Les militaires de carrière sont soumis à une limite d'âge statutaire alors que les militaires sous contrat sont soumis à une limite de durée de services.

Au-delà de ces limites, il leur est possible d'être maintenus en activité, selon des règles qui leur sont spécifiques (les dispositions de recul de limite d'âge et de prolongations d'activité réservés aux fonctionnaires civils leur sont, par définition, inapplicables) :

- le corps militaire du contrôle général et les officiers généraux peuvent être maintenus en première section jusqu'à un âge maximal ou être admis dans la deuxième section et ainsi être maintenus à la disposition du ministre chargé de la défense jusqu'à 67 ans ;
- les magistrats du corps spécial des magistrats du service de la justice militaire et les officiers défenseurs assimilés spéciaux de ce service et les officiers du service de santé des armées du grade de chef de service (hors officiers généraux) peuvent être maintenus en activité pour une durée déterminée ;
- le chef des orchestres de la garde républicaine et le chef adjoint des orchestres de la garde républicaine peuvent être maintenus en service par périodes de deux ans renouvelables, ainsi que les musiciens des orchestres de la garde républicaine ;
- les officiers sous contrat et les militaires commissionnés peuvent être maintenus en activité dans la limite de dix trimestres pour compléter leur durée d'assurance ;
- les volontaires dans les armées de la gendarmerie nationale peuvent être maintenus en service pendant un an.

Les règles spécifiques de reprise d'activité

En cas de reprise de service auprès de l'Etat ou d'une des collectivités dont les agents sont tributaires de la CNRACL, les retraités militaires peuvent, contrairement aux titulaires de pensions civiles, renoncer à la faculté de cumuler leur pension militaire avec leur traitement en vue d'acquies, au titre dudit emploi, des droits à une pension unique rémunérant la totalité de la carrière. La pension militaire dont ils bénéficiaient est alors annulée. Dans le cas contraire, ils acquies des droits à pension civile au titre de leur nouvel emploi et cumulent leur pension militaire avec cet emploi, dans le respect des règles de droit commun du cumul emploi-retraite (plafonnement éventuel, selon les niveaux de rémunération et de pension).

Les militaires disposent par ailleurs d'un régime partiellement dérogatoire de cumul emploi-retraite par rapport aux fonctionnaires civils : si le cumul peut être plafonné, ce n'est que dans le cas où le pensionné militaire perçoit des revenus d'activité d'un employeur public mentionné à l'article L. 86-1 du CPCMR. Hormis ce cas, le pensionné militaire peut cumuler intégralement les revenus qu'il tire de son activité avec sa pension militaire. Cet état du droit existant depuis 2004 est consubstantiel aux spécificités de la pension militaire.

En outre, le cumul est intégral dans les cas spécifiques suivants :

- lorsque le titulaire de la pension militaire atteint la limite d'âge du grade qu'il détenait en activité ou la limite de durée de services qui lui était applicable en activité ;
- lorsque le pensionné est titulaire d'une pension de non-officier rémunérant moins de 25 ans de services.

Enfin, le cumul emploi-retraite des militaires comporte une spécificité directement liée à l'absence de condition d'âge pour ouvrir le droit à pension : la nouvelle activité est prise en compte pour l'acquisition de droits à pension dans le régime de retraite auquel elle se rattache, contrairement aux règles prévalant pour les fonctionnaires civils ou les assurés relevant du régime général. Ces règles spécifiques tendent à favoriser le retour à une activité professionnelle dans la vie civile, conformément à l'article L. 4111-1 du code de la défense.

Les autres règles de cumul emploi-retraite sont identiques à celles applicables aux fonctionnaires civils (règles d'écêtement, cumul intégral en cas de pension de retraite pour invalidité, de taux plein ou d'activité indépendante, etc.).

La réversion

Les règles de réversion applicables aux ayants-droits des militaires sont communes à celles des fonctionnaires civils à quelques exceptions près :

- la pension des veuves de maréchaux de France et amiraux de France est fixée à 75 % des émoluments de base servant au calcul de la solde de réserve d'un général de division au taux le plus élevé ;
- les ayants droit de militaires ayant liquidé leur pension en vertu du code des pensions civiles et militaires de retraite cumulent leur pension de réversion avec la pension prévue par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, lorsque le militaire décédé est titulaire d'une pension militaire d'invalidité ou est décédé en activité des suites d'infirmités imputables au service ;

- les ayants droit des militaires bénéficiaires d'une solde de réforme ont droit à une allocation temporaire égale à 50 % de cette solde, dont la jouissance est limitée à la date d'expiration initialement prévue de ladite solde ;
- les ayants droit des militaires servant sous contrat au-delà de la durée légale décédés en activité par suite d'invalidité contractée ou non en service avant d'avoir accompli 15 ans de services bénéficient, s'ils ne peuvent prétendre à une pension de réversion, d'une pension calculée à raison de 1 % des émoluments de base par annuité liquidable.

L'invalidité et les infirmités

En cas d'infirmités (imputables ou non au service) entraînant une inaptitude définitive au service, le militaire bénéficie, sans condition d'âge ni de durée de services, d'une pension militaire de retraite pour infirmité. Comme pour les fonctionnaires civils, si le degré d'infirmité est égal ou supérieur à 60 %, le montant de la pension militaire de retraite ne peut être inférieur à 50 % de la solde de base. Si le militaire a cessé son activité ou décède à la suite d'un accident survenu en service ou à l'occasion du service, la règle des six mois d'ancienneté dans l'échelon ne s'applique pas.

Si l'infirmité est imputable au service, le militaire a droit à une pension militaire d'invalidité du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, dès lors que les infirmités atteignent un taux minimum d'invalidité.

Si les infirmités résultent de blessures de guerre, d'un attentat ou d'une lutte dans l'exercice de ces fonctions ou d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou pour avoir exposé ces jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes, le montant total de la pension de retraite et de la pension militaire d'invalidité est élevé à 80 % de la solde de base.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

La plupart des pays de l'OCDE disposent de règles spécifiques de retraite pour les militaires¹.

Dans un rapport d'information de 2008², la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat avait comparé le régime des pensions militaires français avec ceux de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. Si les comparaisons demeurent délicates dans la mesure où les systèmes de chaque pays diffèrent, il n'en demeure pas moins que ces trois pays disposent de règles spécifiques pour les pensions militaires, comprenant notamment un dispositif de jouissance immédiate précoce à raison de l'âge anticipé de départ des forces armées.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat³, dont fait partie leur régime de retraite (Conseil constitutionnel, décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*), ainsi que les principes fondamentaux du droit de la sécurité sociale.

Cette obligation s'applique d'autant plus que, contrairement à d'autres régimes spéciaux de retraite, les droits à retraite des militaires sont principalement prévus par des dispositions législatives, soit codifiées (code des pensions civiles et militaires de retraite, code de la défense), soit non codifiées dans des lois éparées.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Bien que le prochain système de retraite soit universel, la spécificité de la carrière des militaires (carrières courtes, disponibilité illimitée, exercice d'activités nécessitant une aptitude physique particulière et présentant une dangerosité importante, impératif de « jeunesse »,...) implique nécessairement une adaptation des règles de retraite qui leur sont applicables.

La présente mesure n'a pas vocation à modifier le modèle français d'armée. Les actuelles limites d'âge et de durée de service auxquelles les militaires sont soumis étant intrinsèquement liées à ce modèle, il est nécessaire d'articuler ces paramètres de gestion des ressources humaines avec les nouvelles règles de retraite.

¹ « La prise en compte de la pénibilité du travail dans les systèmes de retraite des pays de l'OCDE », OCDE, document présenté dans le cadre de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites du 16 mars 2011 « Inaptitude, incapacité, invalidité, pénibilité et retraite ».

² Rapport d'information n° 236 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'évolution des retraites militaires depuis la professionnalisation des armées, annexe au procès-verbal de la séance du 25 mars 2008.

³ Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Le prochain système de retraite comportera donc des règles dérogatoires au droit commun pour les militaires, tant en ce qui concerne les conditions de liquidation de leurs droits à pension, le calcul de ces droits ainsi que les modalités de cumul entre activité et perception d'une partie du droit à pension.

3.. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Conservation d'un régime de retraite spécifique aux militaires

Une première option aurait été de conserver un régime de retraite distinct pour les militaires, compte tenu des particularités très importantes de leurs carrières. Toutefois, cette première option a été écartée compte tenu de la nature universelle du nouveau système de retraite envisagé et dès lors que les règles envisagées pour ce système offrent suffisamment de souplesses, notamment avec le dispositif de liquidation partielle de la retraite, et qu'elles peuvent même être adaptées (sous réserve de justification objective) pour certaines populations, notamment pour les militaires.

Par ailleurs, les militaires étant très majoritairement polypensionnés, la mise en place d'un système universel devrait leur permettre de simplifier la gestion de leur droit et de supprimer les effets défavorables liés à des affiliations successives à plusieurs régimes de retraite.

3.1.2. Intégration des militaires dans le droit commun

Une deuxième option, inverse de la première, aurait consisté à intégrer tous les militaires dans le droit commun de la retraite. Cette option aurait fait fi des contingences spécifiques qui pèsent sur les métiers militaires, telles que rappelées *supra*, qui n'existent pas dans le secteur privé. Cette solution, par trop égalitariste et inadéquate pour les militaires, ne pouvait pas être retenue pour ce motif.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Les contingences de carrière des militaires (carrières courtes, disponibilité illimitée, exercice d'activités nécessitant une aptitude physique particulière et présentant une dangerosité importante, impératif de « jeunesse »,...) supposent un dispositif particulier d'accès à la retraite.

Aussi, l'article 37 de la présente loi reprend les mécanismes actuels de jouissance immédiate. Ainsi, les officiers de carrière peuvent partir en retraite après vingt-sept ans de services effectifs ou lorsqu'ils atteignent leur limite d'âge, lorsque celle-ci est inférieure à 62 ans. Les officiers sous contrat peuvent liquider leur retraite lorsqu'ils atteignent la limite de durée de service qui leur est applicable. Il en va de même pour les militaires commissionnés qui peuvent demander leur retraite lorsqu'ils ont atteint la limite de durée de service qui leur est applicable. Concernant les militaires non officiers, le droit à retraite est ouvert dès qu'ils ont accompli au moins dix-sept ans de services effectifs ou qu'ils atteignent la limite d'âge qui leur est applicable, lorsque celle-ci est inférieure à 62 ans. Enfin, le droit à retraite est ouvert à compter de l'âge auquel les officiers généraux sont

placés en deuxième section lorsque cet âge est inférieur à 62 ans. Ces âges et dates d'ouverture du droit seront portables dans le cas où ces agents exerceront une autre activité après avoir quitté leurs fonctions et avant la liquidation de leur retraite.

Dans tous les autres cas, le droit à retraite sera ouvert à l'âge légal de 62 ans. Il en va notamment ainsi pour les militaires qui auraient bénéficié de la retraite à jouissance différée à 52 ans dans leur ancien régime de retraite, laquelle est supprimée dans le nouveau système, et qui devront donc partir à 62 ans. En effet, il n'existe pas de justification objective à ces agents puissent demander leur retraite à 52 ans plutôt qu'à 62 ans dans le nouveau système dès lors qu'ils ont déjà quitté la condition militaire avant de remplir les modalités de départ anticipés indiquées ci-dessus. Toutefois, à titre transitoire, les anciens militaires qui, antérieurement au 1^{er} janvier 2025, auront accompli la durée de services effectifs de quinze ans exigée pour bénéficier d'une jouissance différée de leur retraite à 52 ans conserveront le bénéfice de cet âge et pourront liquider leur retraite de manière anticipée comme les autres militaires ayant un droit à retraite anticipé.

Tableau des âges moyens de départs au motif de l'ancienneté

		2014	2015	2016	2017
Gendarmes	Soldes de réserve	58,9	59,3	58,8	59,2
	Officiers	56,2	56,5	56,2	57,1
	Sous-officiers	52,5	52,9	52,8	53,0
	Ensemble	53,2	53,4	53,2	53,6
Autres militaires	Soldes de réserve	58,9	59,3	58,8	59,2
	Officiers	56,2	56,5	56,2	57,1
	Sous-officiers	52,5	52,9	52,8	53,0
	Ensemble	53,2	53,4	53,2	53,6

Sources : DGFip -SRE - Bases des pensions 2014 à 2017

Les militaires retraités pourront continuer de cumuler une pension de retraite et une activité professionnelle. Ils pourront liquider leur retraite de manière partielle, en deux parts en cohérence avec la date d'ouverture du droit à retraite anticipée.

La première part de la retraite pourra être liquidée dès l'atteinte de la date d'ouverture du droit à retraite en tant que militaire. Elle portera sur la totalité des points acquis avant cette date, y compris au titre d'activité non militaires. L'âge d'équilibre applicable à cette première part sera abaissé par décret en tenant compte des spécificités des fonctions militaires et des limites d'âge applicables aux militaires concernés.

La seconde part de la retraite pourra être liquidée, à compter de l'âge de 62 ans, sur la base des points acquis après la liquidation de la première part de la retraite et sans recalculer cette première part. L'application des règles de retraite minimale sera appréciée à ce moment-là, de même que l'attribution de points au titre d'un handicap.

Le bénéfice de ce dispositif de départ anticipé ne sera pas cumulable avec celui des dispositifs de départ anticipé au titre de l'incapacité permanente et de la pénibilité.

Des points seront attribués aux militaires au titre des services aériens et sous-marins qu'ils accomplissent, afin de prendre en compte les sujétions particulières et les risques afférents à

l'accomplissement de tels services. Ces points seront fixés de manière forfaitaire en fonction des services aériens et sous-marins réalisés.

Des cotisations nouvelles, distinctes de celles de droit commun, seront créées.

Des cotisations complémentaires patronales, déplafonnées et non contributives, financeront l'attribution de points au titre des services aériens et sous-marins.

Des cotisations spéciales patronales, déplafonnées et prises en compte pour l'acquisition des points, sont créées afin de prendre en compte l'incidence sur les retraites des militaires des limites d'âge et des limites de durée de services qui leur sont applicables. Par leur objet, ces cotisations spéciales contributives se situent dans la même ligne que la bonification du cinquième dont bénéficient actuellement les militaires (*cf. supra*).

Par ailleurs, des cotisations spécifiques patronales, également déplafonnées et prises en compte pour l'acquisition des points, sont créées au titre de l'accomplissement des campagnes militaires. Les taux de ces cotisations seront fixés par décret de manière distincte selon les campagnes.

Il est créée une cotisation supplémentaire patronale, déplafonnée et non contributive, afin de couvrir le montant des retraites versées aux militaires bénéficiant d'un départ anticipé, entre l'âge effectif auquel a lieu ce départ anticipé et l'âge légal, pour couvrir le montant des cotisations de droit commun qui seraient dues si la retraite de ces militaires n'avait pas été liquidée de manière anticipée avant l'âge légal et pour financer l'attribution de points au titre des services aériens et sous-marins.

Enfin, des cotisations additionnelles patronales, déplafonnées et non contributives, sont mises en place afin de couvrir le coût pour le système universel de retraite résultant de l'écart éventuel, s'il est négatif, entre l'âge d'équilibre abaissé des militaires et l'âge d'équilibre de droit commun abaissé de huit ans.

4. NALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article 37 introduit, en son I, un chapitre IV, relatif aux dispositions spécifiques aux militaires, dans le nouveau titre II, intitulé « Assurance vieillesse des fonctionnaires, magistrats et militaires relevant du système universel de retraite », du livre VII du code de la sécurité sociale, à la suite des chapitres I^{er}, II et III traitant respectivement du champ d'application de ce titre, des règles des cotisations d'assurance vieillesse applicables aux fonctionnaires, aux magistrats et aux militaires et des dispositions spécifiques à certains fonctionnaires.

Ce chapitre IV comporte seize articles nouveaux :

- l'article L. 724-1 détermine les conditions d'ouverture du droit à retraite des militaires, soit à raison d'un âge, soit à raison d'une durée de services et prévoit la portabilité de la date d'ouverture du droit à retraite des militaires ;
- les articles L. 724-2 à L. 724-9 prévoient les modalités de liquidation de la retraite des militaires, notamment la possibilité de liquider celle-ci en deux parts, ainsi que les modalités d'application des règles de cumul emploi-retraite à la première part de la retraite ;

- l'article L. 724-10 prévoit que ce dispositif n'est pas cumulable avec ceux de retraite anticipée au titre de l'incapacité permanente ou de la pénibilité ;
- l'article L. 724-11 institue des cotisations spéciales afin de prendre en compte l'incidence sur les retraites des militaires des limites d'âge et des limites de durée de services qui leur sont applicables ;
- l'article L. 724-12 crée une cotisation supplémentaire afin de couvrir le montant des retraites versées aux militaires bénéficiant d'un départ anticipé, entre l'âge effectif auquel a lieu ce départ anticipé et l'âge légal et de couvrir le montant des cotisations de droit commun qui seraient dues si la retraite de ces militaires n'avait pas été liquidée de manière anticipée avant l'âge légal ;
- l'article L. 724-13 crée une cotisation additionnelle afin de couvrir le coût pour le système universel de retraite résultant de l'écart éventuel, s'il est négatif, entre l'âge d'équilibre abaissé des militaires et l'âge d'équilibre de droit commun abaissé de huit ans ;
- les articles L. 724-14 et L. 724-16 prévoient respectivement une attribution de points au titre des services aériens et sous-marins et la création d'une cotisation complémentaire pour financer cette attribution de points ;
- l'article L. 724-15 institue des cotisations spécifiques au titre des campagnes militaires.

Le II de l'article 37 modifie le code de la défense pour préciser que les dispositions spécifiques aux militaires dans le cadre du système universel de retraite concourent aux objectifs de la défense, permettent d'adapter à ces objectifs la structure des forces armées et constituent une composante de la condition militaire.

L'article 37 prévoit, en son III, que les anciens militaires qui, antérieurement au 1^{er} janvier 2025, ont accompli la durée de services effectifs de quinze ans exigée pour bénéficier d'une jouissance différée de leur retraite à 52 ans conservent le bénéfice de cet âge et sont soumis aux mêmes règles de liquidation que les militaires bénéficiant d'un dispositif de départ anticipé en retraite dans le nouveau système.

Les dispositions relatives aux militaires, qui relèvent de niveaux de norme variés, seront abrogées ou modifiées, selon les cas, par l'ordonnance spécifique à la fonction publique prévue au II de l'article 64 et par des règlements.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

Voir partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.3. Impacts sur les assurés

Ainsi que le Gouvernement s'y est engagé, la présente réforme veillera à préserver un niveau de retraite globalement similaire à celui actuel pour les militaires. C'est l'objet de l'attribution de points pour services aériens et sous-marins et des cotisations spéciales et spécifiques. Le taux de ces cotisations seront déterminés de sorte à assurer ce niveau de retraite.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de l'introduction.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur en vertu de l'article 63.

Des règles transitoires sont prévues au II de l'article 37 (*cf. supra*).

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

En application de l'article L. 724-14 du code de la sécurité sociale, un décret déterminera le nombre de points attribués aux militaires au titre des services aériens et sous-marins.

Les taux et les modalités des cotisations spéciales, supplémentaires, additionnelles, spécifiques et complémentaires créées respectivement par les articles L. 724-11, L. 724-12, L. 724-13, L. 724-15 et L. 724-16 du code de la sécurité sociale sont fixés par décret.

Les campagnes donnant lieu au paiement des cotisations spécifiques prévues à l'article L. 724-15 sont définies par décret en Conseil d'Etat.

Article 38 : Transitions catégories actives de la fonction publique

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le cadre général de la fonction publique en matière de retraite est présenté dans l'étude d'impact de l'article 36.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Il ne semble pas exister de dispositifs vraiment comparables à la catégorie active dans les systèmes de retraite de l'OCDE, habituellement comparés avec le système français¹.

Toutefois, un document de travail de 2011 de cette organisation recensait au moins 17 pays prenant en compte la pénibilité du travail au sein de leur système de retraite, selon des logiques allant de la prise en compte de l'emploi effectivement exercé au secteur dans lequel la personne exerce son emploi. Sont concernés les travailleurs soumis à des conditions de travail difficiles et dangereuses ainsi que les travailleurs ne pouvant exercer leur profession au-delà d'un certain âge. La plupart des

¹ « La prise en compte de la pénibilité du travail dans les systèmes de retraite des pays de l'OCDE », OCDE, document présenté dans le cadre de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites du 16 mars 2011 « Inaptitude, incapacité, invalidité, pénibilité et retraite ».

pays étudiés disposent cependant de règles spécifiques pour les métiers régaliens (policiers, pompiers, militaires, contrôleurs aériens).

Dans la majorité des cas, cette prise en compte se manifeste par un âge de départ à la retraite anticipé, attribué en contrepartie d'une surcotisation ou d'une souscription à une assurance supplémentaire.

Enfin, ces trente dernières années, certains pays ont décidé de fermer progressivement les possibilités de retraite anticipée collectives liées à la pénibilité de certains emplois, leur préférant une politique de prévention des risques professionnels et une prise en compte de ces risques par d'autres moyens que le système de retraite.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat¹, dont fait partie leur régime de retraite (Conseil constitutionnel, décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*), ainsi que les principes fondamentaux du droit de la sécurité sociale.

Cette obligation s'applique d'autant plus que, contrairement à d'autres régimes spéciaux de retraite, les droits à retraite liés à la catégorie active sont le plus souvent prévus par des dispositions législatives, soit codifiées (code des pensions civiles et militaires de retraite, code des communes...), soit non codifiées dans des lois éparses.

Plus largement, la législation en vigueur est actuellement éparpillée dans plus d'une centaine de textes de niveau différent et ne correspond plus à la philosophie du prochain système de retraites. En sus d'introduire un nouveau système de pension plus équitable, les présentes mesures permettront donc de centraliser au sein du code de la sécurité sociale les règles relatives au droit à la retraite anticipée ouvert à des agents exerçant leur emploi dans des conditions définies.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le système universel de retraite implique, par respect du principe d'égalité, que les règles applicables soient identiques pour tous, sauf à ce qu'une différence de traitement soit objectivement justifiée par des différences de situation ou un motif tiré de l'intérêt général.

Dans ce cadre, le maintien des droits à retraite liés à la catégorie active ne paraît pas possible à plusieurs titres. D'une part, ce dispositif procède à un classement catégoriel sans tenir compte des conditions réelles d'exercice des fonctions de chaque agent, ce qui génère des inégalités de traitement avec les autres agents exerçant des fonctions similaires. D'autre part, certains des emplois classés actuellement dans la catégorie active connaissent des équivalents dans le secteur privé, pour lesquels aucun droit à départ anticipé à la retraite n'existe. Sans différence objective entre ces

¹ Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

métiers, il serait difficilement envisageable d'accorder, dans le système universel de retraite, un droit à pension anticipé à certains fonctionnaires, au seul motif de leur statut professionnel.

La réflexion a mené le Gouvernement à déterminer dans quels cas la création d'un dispositif spécifique pérenne de départ anticipé pourra être justifié (article 36) et les modalités de transition applicables aux fonctionnaires de la catégorie active qui bénéficieront de ce dispositif spécifique ou au contraire qui n'en bénéficieront pas (article 38).

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Conformément au principe de sécurité juridique, il est nécessaire de prévoir de mesures de transition, compte tenu de l'écart entre le droit actuel et le droit projeté pour le système universel, dans lequel une majorité des fonctionnaires relevant de la catégorie active perdront le bénéfice des droits à retraite afférents à cette catégorie.

Des options envisageables auraient porté sur une durée courte de transition ou encore sur une disparition progressive des droits à retraite afférents à la catégorie active pour les fonctionnaires qui en auraient rempli les conditions d'attribution avant 2025.

Ces options n'ont pas été retenues, le Gouvernement souhaite privilégier, après une phase de concertation sociale, un dispositif de sortie progressive du dispositif dans lequel les années acquises en catégorie active seraient préservées.

3.2 DISPOSITIF RETENU

L'article 38 prévoit des mesures de transition tant pour les fonctionnaires exerçant des fonctions dangereuses à fortes sujétions que pour les fonctionnaires qui ne bénéficieront pas de ce dispositif dans le nouveau système.

Pour les fonctionnaires régaliens qui relèvent du nouveau dispositif des fonctions à risques particuliers et fortes sujétions, et qui étaient précédemment soumis à une condition de durée de services de dix-sept ans (douaniers de la filière de surveillance, sapeurs-pompiers professionnels, ICNA, policiers municipaux), une ordonnance devra déterminer à quelle date la durée d'exercice de fonctions prévue au II de l'article L. 723-1 du code de la sécurité sociale leur est applicable ainsi que les modalités de relèvement progressif de la durée d'exercice des fonctions dangereuses à fortes sujétions entre dix-sept et la durée d'exercice des fonctions cible (1° du IV de l'article 38).

De la même façon, l'article 38 de la présente loi dispose que les fonctionnaires, soit qui appartiennent aux mêmes corps et cadres d'emplois que ceux exerçant les fonctions à risques particuliers et fortes sujétions mais dont l'emploi ne correspond pas à ces fonctions, soit qui n'appartiennent pas à ces corps, qui ont accompli la durée de service requise dans des emplois classés dans la catégorie active ainsi que les fonctionnaires hospitaliers de la filière paramédicale ayant opté pour la catégorie A en échange de la perte du bénéfice de la catégorie active dans le cadre de la réforme « LMD » de 2010 conservent leur âge anticipé d'ouverture du droit (I à III de l'article 38). Pour les agents relevant du I, cette ordonnance précisera les conditions dans lesquelles ils peuvent bénéficier des dispositifs de

retraite anticipée au titre de l'incapacité permanente et de la pénibilité (2° du IV de l'article 38). Pour les agents relevant des II et III, une ordonnance prévoira les conditions dans lesquelles ils bénéficient d'un âge d'équilibre abaissé en cohérence avec cet âge d'ouverture (3° et 5° du IV de l'article 38).

Cette même ordonnance devra également prévoir des dispositions transitoires concernant l'âge d'ouverture du droit à une retraite et l'âge d'équilibre applicable aux fonctionnaires qui n'ont pas pu remplir la durée de service requise (4° du même IV). Notamment, l'âge d'ouverture anticipé devra être fixé pour chacun de ces agents en tenant compte des durées qu'ils ont accomplies dans des emplois classés dans la catégorie active.

Une ordonnance devra prévoir une cotisation patronale afin de couvrir le montant des retraites versées aux fonctionnaires bénéficiant d'un départ anticipé au titre des II, III et 4° du IV de l'article 38 et des fonctionnaires de la catégorie active partis avant 2025, entre l'âge effectif auquel a lieu ce départ anticipé et l'âge légal, et pour couvrir le montant des cotisations de droit commun qui seraient dues si la retraite de ces fonctionnaires n'avait pas été liquidée de manière anticipée avant l'âge légal (V de l'article 38).

Enfin, le VI de l'article 38 renvoie au bureau de chaque assemblée parlementaire le soin de fixer, pour les fonctionnaires de ces assemblées, les modalités de transition en matière de conditions d'ouverture des droits à retraite et de mode de calcul de ces droits ainsi que leurs conditions de financement, de sorte à atteindre les paramètres de droit commun d'ici le 1^{er} janvier 2045.

4. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

L'article 38 prévoit que les ordonnances doivent être prises dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation.

Ce délai est nécessaire pour permettre l'adoption de mesures adaptées à la diversité des situations et à la concertation avec les représentants des fonctionnaires concernés

Article 39 : Transitions par âge dans les régimes spéciaux

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

La mise en place d'un régime de retraite universel conduit à une mise en extinction des particularismes des régimes spéciaux, caractérisés par leur hétérogénéité et par les nombreuses dérogations portant notamment sur l'âge d'ouverture des droits dont bénéficient certains assurés.

Ces âges dérogatoires concernent en particulier les « catégories actives », pour reprendre une terminologie propre aux fonctionnaires, ou apparentées de ces régimes spéciaux, telles que listées par la loi, des décrets ou classées par arrêtés ministériels. Ces catégories désignent des métiers présentant des risques particuliers ou des fatigues exceptionnelles ayant conduit à l'existence d'un système de départ anticipé à la retraite.

A ce jour, l'âge d'ouverture de droit à la retraite au sein des régimes spéciaux est très variable selon les catégories d'assurés et se décline de la façon suivante en fonction des régimes :

Au sein de **la Société nationale des chemins de fer**, la catégorie des « roulants » dispose de la possibilité, fixée à l'article 1 du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008, de liquider sa retraite à l'âge de 52 ans à la condition d'avoir accompli une durée minimale de services de dix-sept ans dans le régime, ou de terminer leur carrière dans cette catégorie. Par ailleurs, les assurés sédentaires de la société nationale des chemins de fer, bien que n'appartenant pas à une catégorie classée comme active, bénéficient d'un âge de départ anticipé, fixé à 57 ans, conformément à l'article 3 du décret précité, sans condition d'une durée minimale de services. Cette dérogation, qui ne se justifie par aucune condition de pénibilité spécifique, constitue une exorbitance propre à ce régime.

A la **Régie autonome des transports parisiens**, les assurés considérés comme « actifs » peuvent bénéficier d'un âge de départ anticipé à la retraite, cet âge pouvant être plus ou moins anticipé selon que ces assurés sont classés en tableau A, ou en tableau B, selon la nomenclature annexée au décret n° 2008-637 du 30 juin 2008. Ainsi, les actifs du tableau A peuvent prétendre à liquider leur retraite dès l'âge de 57 ans, tandis que les actifs du tableau B peuvent, en ce qui les concerne, liquider à 52 ans. En effet, les assurés du tableau B sont davantage exposés à des risques, notamment en raison de leur présence au sein des chantiers souterrains. Ces emplois peuvent aussi concerner les cadres : c'est en effet le temps d'activité dans ces situations qui est pris en compte dans le cadre de cette classification. Enfin, pour les actifs mixtes, cumulant à la fois une expérience dans les emplois en tableau A et en tableau B, soit en pratique la très grande majorité des effectifs, l'âge d'ouverture de droit à la retraite est calculé au cas par cas, de manière proportionnelle en fonction de la durée passée dans chaque catégorie. La durée minimale de services est dans tous les cas de vingt-sept ans.

Les catégories actives des **industries électriques et gazières** sont autorisées à partir à la retraite dès l'âge de 57 ans, conformément aux articles 16 et 45 du décret n°46-1541 du 22 juin 1946, à condition d'avoir effectué un minimum de dix-sept ans de services actifs. Pour ceux qui n'ont pas effectué cette durée de dix-sept ans, mais qui ont tout de même au moins cinq ans de services actifs, l'âge d'ouverture de droit peut être abaissé en fonction de la durée passée en catégorie active, à raison d'une année par tranche entière de trois ans de services effectifs actifs.

Les « catégories actives » de **la Banque de France** (ouvriers papetiers, chauffeurs convoyeurs, ouvriers imprimeurs), à condition de comptabiliser vingt ans de services effectifs, peuvent prétendre à liquider leur retraite à partir de l'âge de 57 ans, conformément au décret n° 2007-262 du 27 février 2007.

En ce qui concerne **les assurés de l'Opéra national de Paris**, des âges dérogatoires existent conformément à l'article 6 du décret n° 68-362 du 5 avril 1968, permettant aux danseurs de prendre leur retraite à partir de l'âge de 40 ans, aux artistes des chœurs à partir de 57 ans et aux musiciens, à partir de 60 ans. Pour ces catégories d'assurés, il n'existe pas de durée minimale de services actifs à accomplir pour bénéficier de l'âge de départ anticipé, au-delà de la seule validation de la clause de stage d'un an. Pour les assurés exerçant des emplois dits « à fatigue exceptionnelle » (fixés par arrêté), l'âge d'ouverture de droit est fixé à 57 ans, dès lors que ces assurés ont accompli au moins dix-sept ans de services actifs.

Au sein de **la Comédie française**, les machinistes, les électriciens, les régisseurs et les employés considérés comme exerçant des métiers dits à « fatigue exceptionnelle » sont autorisés à bénéficier d'un âge dérogatoire d'ouverture de droit de 57 ans conformément à l'article 6 du décret n° 68-960 du 11 octobre 1968. Il n'existe cependant pas de durée minimale de services à accomplir dans ce régime pour bénéficier de l'âge de départ anticipé.

Les **ouvriers de l'Etat** sont autorisés à bénéficier d'un âge dérogatoire d'ouverture de droit à 57 ans pour le cas où ils ont effectivement accompli dix-sept années de services dans des emplois comportant des risques particuliers d'insalubrité, conformément à l'article 21 du décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat. Les emplois et travaux éligibles à ce dispositif sont listés aux annexes du décret n° 67-711 du 18 août 1967. Pour en bénéficier, les intéressés doivent avoir accompli pendant chacune des 17 années exigées : soit 300 heures de travail dans une des catégories de travaux insalubres ; soit 200 jours de services dans un des emplois insalubres pour les services effectués jusqu'au 31/12/2001 et de 180 jours de services dans un de ces emplois pour les services effectués à compter du 01/01/2002.

Au sein du **régime des mines**, l'assurance vieillesse garantit une pension aux affiliés âgés au minimum de 55 ans, cet âge étant abaissé à raison d'un an par tranche de quatre années de service au fond sans pouvoir être inférieur à cinquante ans, pour les assurés comptant au moins trente années d'affiliation, conformément aux articles 125 et 127 du décret modifié du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines.

Le personnel du **Port autonome de Strasbourg** peut bénéficier d'un âge de départ à la retraite fixé à 60 ans conformément à l'article 3 de l'annexe 1 au statut du personnel du Port autonome de Strasbourg. En outre, et à titre transitoire, l'agent titularisé dans le cadre ouvrier avant le 1er janvier 1995 peut demander sa mise à la retraite lorsqu'il atteint l'âge de cinquante-huit ans et a accompli 35 années de services effectifs.

Ces nombreuses dérogations à l'âge de départ à la retraite de droit commun sont le fruit de l'histoire. Ils traduisent la pénibilité qui était inhérente à certains métiers exercés dans les régimes spéciaux, sans que cette pénibilité n'ait toutefois été objectivée par des facteurs ou des seuils, tels que ceux figurant dans le système du compte professionnel de prévention applicable aux assurés du régime général, ou régulièrement examinée pour tenir compte notamment des évolutions technologiques. Les âges de départ anticipés des assurés des régimes spéciaux sont en outre caractérisés par leur

grande hétérogénéité, aussi bien à l'intérieur des régimes, selon les catégories bénéficiaires, que les uns par rapport aux autres.

La mise en place du système universel induit que pour un même métier, les droits au départ à la retraite soient identiques. Pour ces raisons, une convergence vers l'âge de départ de droit commun s'avère nécessaire, ainsi que vers l'accès aux dispositifs de pénibilité des assurés du régime général. Compte tenu de l'éloignement souvent important des âges de départ anticipés des régimes spéciaux par rapport à l'âge de départ de droit commun défini par le système universel, une transition longue permettant une bascule très progressive doit être définie.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les dispositions transitoires et dérogatoires au droit commun relatives à l'âge de départ anticipé et l'âge d'équilibre de certains assurés des anciens régimes spéciaux, parfois encore très éloignés de ceux fixés pour l'ensemble des assurés dont l'exercice de l'activité ne nécessite pas d'aménagement particulier, mais simplement l'accès aux dispositifs de pénibilité de droit commun.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par ces transitions d'âges de départ et d'âge d'équilibre consiste à permettre aux assurés des anciens régimes spéciaux, qui en application des dispositions législatives et réglementaires auxquelles ils étaient soumis antérieurement à leur entrée dans le système universel de retraite pouvaient prétendre à un âge de départ anticipé, d'atteindre progressivement l'âge de

départ et l'âge d'équilibre de droit commun, en fonction de la durée passée à exercer une activité dans une catégorie d'emploi ouvrant droit à un âge de départ anticipé au titre de leur ancien régime.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Maintien de la situation actuelle

L'option visant à **maintenir la situation actuelle** serait contraire à l'objectif d'universalité du nouveau système de retraite. Elle conduirait en effet à reconduire la diversité des âges de départ à la retraite des régimes spéciaux définis à une époque où les conditions d'exercice de l'activité étaient différentes et n'étaient pas fondées sur des critères objectifs qui s'appliquent à tous les salariés en situation de pénibilité. Cette option serait en ce sens inéquitable, dans la mesure où certains métiers sont exercés à la fois par des salariés de la sphère publique et par des salariés de la sphère privée (les chauffeurs de bus ou les artistes des théâtres par exemple), qui ne peuvent ainsi continuer à bénéficier d'âge de départ différents sans éléments objectifs permettant d'attester de conditions d'exercice de leurs fonctions différentes. Elle doit dès lors être écartée.

3.1.2. Intégration des assurés des régimes spéciaux dans le système universel sans transition

L'option consistant à faire basculer, sans transition, les assurés des régimes spéciaux bénéficiant d'âges de départ dérogatoires vers l'âge de droit commun a été exclue, afin de ne pas léser les assurés ayant effectué une partie de leur carrière en « catégorie active » dans leur ancien régime. En effet, cette option aurait conduit à des effets de seuils très importants, les premiers assurés à partir à la retraite après la bascule au système universel, devant parfois potentiellement exercer leur activité dix ans de plus que ce qu'ils avaient prévu au moment de leur embauche. Cette conséquence extrêmement brutale du changement de système serait bien entendu inacceptable, en tant qu'elle remettait en cause les projets de vie des intéressés mais aussi l'équilibre des ressources humaines des entreprises. Une transition progressive vers l'âge de départ et l'âge d'équilibre de droit commun est ainsi souhaitable.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article garantit le bénéfice de l'âge de départ anticipé des assurés des anciens régimes spéciaux dont la pension de retraite pouvait être liquidée à un âge inférieur à l'âge de droit commun en application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans le régime auquel ils étaient affiliés antérieurement à la bascule dans le système universel, dès lors qu'ils remplissent certaines conditions, notamment de durée passée dans les catégories d'emploi ouvrant droit à un départ anticipé ou de date de recrutement (pour les danseurs de l'Opéra national de Paris).

Il autorise en outre le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi visant à déterminer les transitions applicables aux assurés des anciens régimes

spéciaux dont la pension de retraite pouvait être liquidée à un âge inférieur à l'âge de droit commun en application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans le régime auquel ils étaient affiliés antérieurement, en particulier pour ceux qui ne rempliraient pas les conditions pour se voir garantir le maintien de l'âge de départ anticipé prévu par leur ancien régime spécial, de sorte qu'ils bénéficient d'une durée d'anticipation de l'âge de départ de droit commun proportionnelle à celle passée dans les catégories d'emploi leur permettant de prétendre à un âge de départ anticipé.

Cette ordonnance précisera notamment les conditions et les modalités de mise en œuvre dans lesquelles des âges de départ et des âges d'équilibre dérogatoires à ceux de droit commun pourront être fixés pour l'ensemble de ces assurés.

Elle précisera également les modalités d'articulation de ces dérogations avec les dispositifs de pénibilité de droit commun.

Elle prévoira enfin les modalités d'assujettissement des employeurs à une cotisation supplémentaire due pour leurs salariés bénéficiaires d'une pension de vieillesse liquidée avant l'âge de droit commun et jusqu'à ce qu'ils atteignent cet âge, permettant de couvrir d'une part le montant des retraites versées à chacun de ces salariés, entre l'âge effectif auquel a lieu le départ anticipé et l'âge de droit commun, et d'autre part le montant des cotisations qui seraient dues si la retraite de ces salariés n'avait pas été liquidée de manière anticipée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le présent article prévoit que l'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation.

Ce délai est nécessaire afin d'organiser la concertation avec les organisations syndicales concernées et d'échange avec les employeurs, puis pour procéder aux consultations requises.

TITRE III - UN SYSTÈME DE RETRAITE À LA SOLIDARITÉ RENFORCÉE

CHAPITRE VII - UN SYSTÈME QUI RÉCOMPENSE MIEUX L'ACTIVITÉ ET PROTÈGE CONTRE LES INTERRUPTIONS DE CARRIÈRE

Section 1 LA GARANTIE D'UNE RETRAITE MINIMALE

Article 40 : Retraite minimale

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les minima de retraite prévus par certains régimes dans le cadre des dispositifs de solidarité du système actuel poursuivent un double objectif : assurer une redistribution en faveur des assurés ayant cotisé sur des bas revenus et inciter à l'activité en récompensant les assurés ayant travaillé longtemps. Calculés le plus souvent en fonction de la durée d'assurance validée dans le régime, les minima de retraite permettent ainsi de relever la retraite des assurés ayant travaillé longtemps avec de faibles revenus ou à temps partiel. En opérant une redistribution en faveur des assurés à faible rémunération, ces minima corrigent, au moment de la retraite, les inégalités rencontrées lors de la vie active. Ils fonctionnent selon un mécanisme de prestation différentielle, qui complète la retraite de l'assuré jusqu'à un montant maximal.

Les minima de retraite se distinguent de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)¹, minimum social non contributif destiné à compléter les ressources de la personne âgée afin de lui garantir un niveau de ressources minimal, et non un niveau de retraite minimal.

Les minima de retraite ne couvrent que les régimes de retraite de base dans les régimes alignés. Les régimes spéciaux, qui constituent des régimes intégrés, prévoient également des minima, qui sont par conséquent d'un montant relativement plus élevé puisqu'ils sont censés couvrir l'intégralité de la retraite (base et complémentaire) de l'assuré (sous réserve de la retraite additionnelle des fonctionnaires). Le régime de retraite de base des professions libérales ne prévoit pas de minimum de pension. Parmi les régimes complémentaires, seuls les régimes des exploitants agricoles et des navigants aériens prévoient des minima de retraite. Le régime de retraite de base des avocats et le régime complémentaire par répartition des pharmaciens prévoient des retraites forfaitaires dont le montant dépend du nombre de trimestres cotisés par l'assuré et non de son revenu.

¹ Article L. 815-1 du code de la sécurité sociale

Ainsi, plusieurs minima de retraite coexistent dans le système de retraite actuel. L'assuré peut bénéficier, selon le ou les régime(s) au(x)quel(s) il a cotisé, de l'un ou de plusieurs d'entre eux.

1.1.1. Les minima de retraite dans les régimes de retraite de base et dans les *régimes intégrés*

Les principaux régimes de base et intégrés prévoient les minima suivants :

- Le minimum contributif (MICO)¹ est servi au régime général, dans les régimes alignés, à la CAVIMAC, ainsi que dans les régimes qui servent des retraites au titre de la coordination.
- La pension majorée de référence (PMR)² pour le régime de base des exploitants agricoles, assorti d'un « complément différentiel » pour leur régime complémentaire³.
- Le « minimum garanti » (MIGA)⁴ pour les fonctionnaires et les ouvriers d'Etat.
- Des minima de retraite dans les autres régimes spéciaux, sauf à la CRPCEN et à l'ENIM.

Les montants des différents minima de retraite sont marqués par une forte hétérogénéité, ce qui crée des inégalités de traitement entre assurés, selon leurs régimes d'affiliation. Le MIGA (1 170,82 € par mois) et les minima de retraite des régimes spéciaux sont sensiblement plus élevés que le montant du MICO (636,56 € pour le MICO simple ; 695,59 € pour le MICO majoré). Cette différence s'explique en grande partie par le fait que ces régimes constituent des régimes complets (équivalent base et complémentaire) alors que le MICO est complété par la retraite d'un régime complémentaire.

S'agissant de la PMR, le montant de la « PMR 1 » (689,40 €) destinée aux chefs d'exploitation est proche de la retraite de base minimum du régime général. Le montant de la « PMR 2 » (547,81 €) des conjoints et aidants familiaux est en revanche moins élevé. Ces derniers montants sont plus faibles car les cotisations de ces assurés sont calculées sur des assiettes forfaitaires réduites.

Les minima de retraite sont revalorisés, à la liquidation et en service, comme les retraites, et donc la plupart du temps au regard de l'inflation.

Des revalorisations exceptionnelles du MICO sont toutefois intervenues en 2004, 2006 et 2008. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a fixé l'objectif d'un montant total de retraite (y compris régimes complémentaires) à la liquidation en 2008 d'au moins 85 % du SMIC net après une carrière complète cotisée et à temps plein rémunérée au SMIC. Pour y parvenir, il a été décidé de revaloriser par décret le minimum contributif servi par le régime général, au titre des périodes cotisées de 3 % au 1^{er} janvier 2004, 3 % au 1^{er} janvier 2006 et 3 % au 1^{er} janvier 2008⁵. Aucun autre « coup de pouce » n'est intervenu depuis cette date.

¹ Article L. 351-10 CSS

² Article L. 732-54-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime (CRPM)

³ Pour les chefs d'exploitation uniquement, prévu à l'article L. 732-63 CRPM.

⁴ Article L. 17 du Code des pensions civiles et militaires

⁵ Ces « coups de pouce » n'ont concerné que le flux de retraités et non le stock.

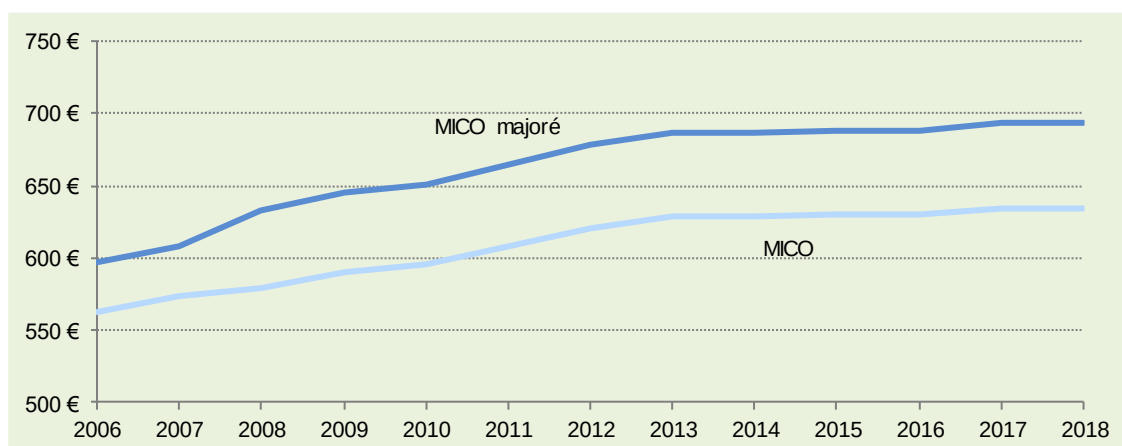
Valeur du minimum de pension au 1er janvier 2019 dans les régimes alignés et dans la fonction publique						
	Régime général, MSA, salariés, RSI, CAVIMAC		MSA non salariés (PMR)		MSA non salariés (complémentaire)	MIGA
	Mico simple	Mico majoré	Chefs d'exploitation (PMR 1)	Conjoint/ aide familial (PMR 2)		
Montant mensuel (carrière complète)	636,56 €	695,59 €	689,40 €	547,81 €	75% du SMIC et agricole	1 170,82 €

Valeur du minimum de pension au 1 ^{er} janvier 2019 dans les régimes spéciaux							
(brut)	Montant maximum	DMS 15 ans	DMS 25 ans	DMS 30 ans	DMS 35 ans	DMS 40 ans	Références juridiques
CNIEG*	1082,64	866,11		974,36	1082,64		article 19 annexe 3 décret 46-1541
CRPCEN							-
3 FP	1170,82	montants de minima qui varient par fourchette de DMS					article L17 CPCMR / articles 22 et 23 décret 2003-1306
FSPOIE	1170,82	montants de minima qui varient par fourchette de DMS					Article L. 17 CPCMR
PAS	1013,04	montants de minima qui varient par fourchette de DMS					VI de l'article 8 du règlement des pensions du PAS
BdF	1291,67	montants de minima qui varient par fourchette de DMS				1291,67	Article 34 décret 2007-362
RATP	965,92		965,92	Moins 38,63 € par année manquante			Article 27 décret 2008-637
SNCF	1230,25		1230,25	prorata jusqu'à la DMS			Article 15 décret 2008-639
Comédie Française	1170,82	Prorata pour les 15 premières années et majoration par année supplémentaire				1156,89	Article 14 décret 68-960
Opéra	1170,82	Prorata pour les 15 premières années et majoration par année supplémentaire				1170,82	Article 16 décret 68-382

Cavimac	MICO		-
ENIM			-

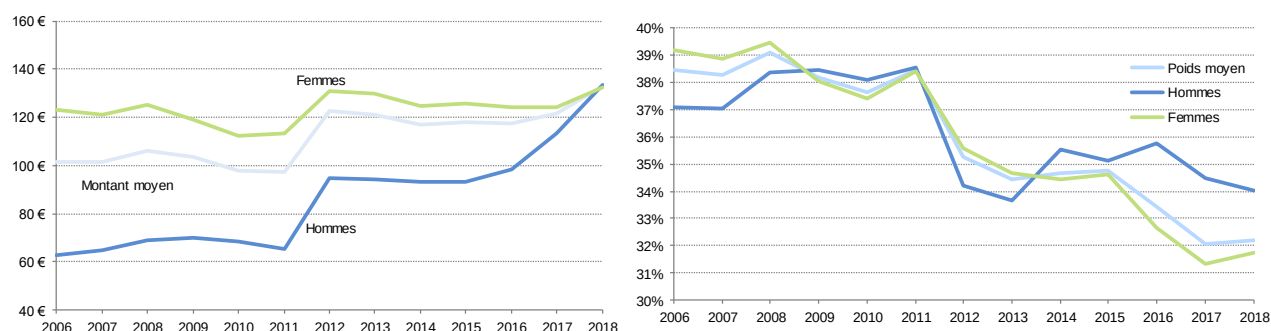
DMS : durée minimale de service

Barème des montants du minimum contributif pour une carrière complète



Source : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.11 d'après des données Cnav, situation fin 2018 (échantillon 1/20^e).

Montant moyen du MICO (en €2017) et poids moyen du MICO dans la pension totale



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.11 d'après des données Cnav, situation fin 2018 (échantillon 1/20^e).

Champ : assurés pour lesquels le calcul du minimum contributif a été effectué

Conditions d'attribution

La condition du taux plein : le bénéfice des différents minima de retraite est soumis à une condition de taux plein, qui peut s'acquérir par l'âge, la durée d'assurance ou si l'assuré liquide ses droits à retraite au titre de dispositifs dérogatoires (handicap, inaptitude, invalidité, ...).

La condition de subsidiarité et le plafond d'écêtement : les minima de retraite sont des dispositifs qui interviennent à titre subsidiaire par rapport à l'ensemble des retraites de l'assuré (base et complémentaire, tous régimes confondus) : ils ne peuvent être octroyés qu'après avoir fait valoir l'ensemble des droits à retraite. Ils sont par ailleurs calculés de manière différentielle. Leur versement ne peut pas porter la somme des retraites perçues dans l'ensemble des régimes (base et

complémentaire, tous régimes confondus) au-dessus d'un certain montant. Si ce montant est dépassé, ces minima de retraite diminuent alors en proportion.

S'agissant du MIGA et des régimes spéciaux, le principe d'un écrêtement a été prévu par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites mais il n'est pas mis en œuvre faute de décrets d'application. En effet, en gestion, la coordination des différents régimes servant des minima de pension aurait eu un coût considérable, en l'absence d'harmonisation des règles de liquidation.

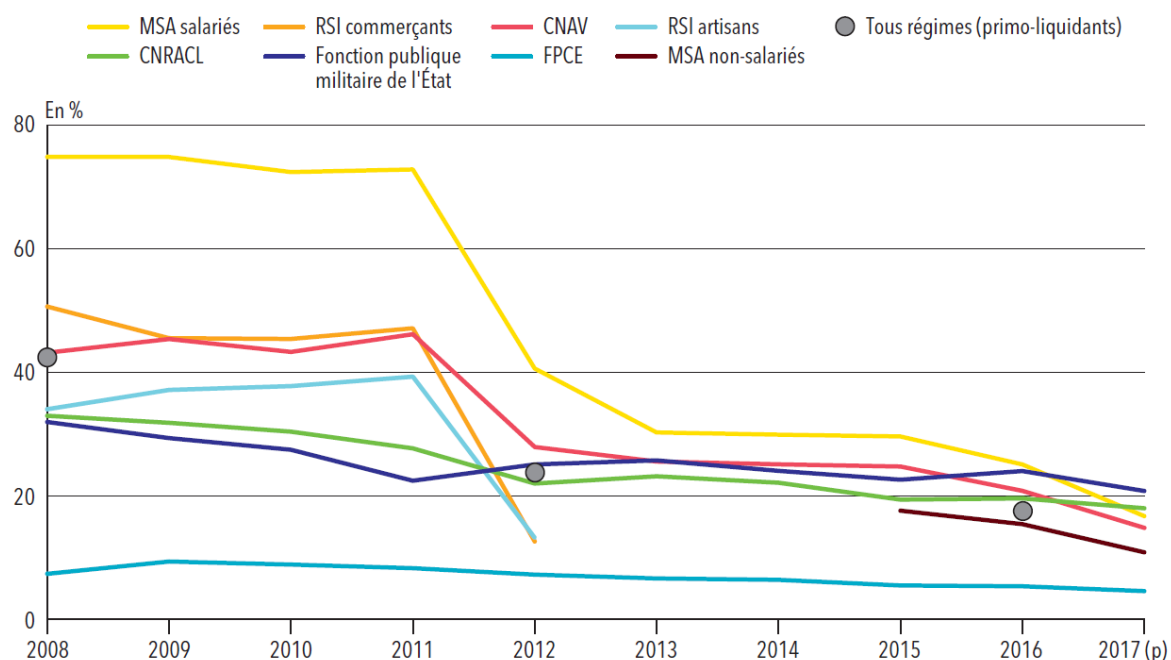
Les montants du plafond d'écrêtement varient fortement d'un minimum à l'autre. Il s'élève à 1 177,44 € pour le bénéfice du MICO et 862,65 € pour la PMR.

Les modalités de revalorisation de ces plafonds diffèrent également. Le plafond d'écrêtement du MICO à l'attribution est revalorisé aux mêmes dates et dans les mêmes proportions que le SMIC tandis que celui de la PMR est revalorisé aux mêmes dates et dans les mêmes conditions que les retraites.

Enfin, les périodes prises en compte dans la base ressources de l'écrêtement sont différentes. S'agissant du MICO, sont exclues de la base ressources de l'écrêtement les retraites de réversion, la majoration pour tierce personne, le versement forfaitaire et la surcote. S'agissant de la PMR, sont prises en compte pour l'écrêtement tous régimes l'ensemble des retraites personnes et de réversion de l'assuré ainsi que les majorations pour enfants rattachées à ces retraites.

Les évolutions législatives liées à l'introduction du mécanisme d'écrêtement ont conduit à une baisse sensible de la proportion de pensions portées au minimum.

Graphique 1 Part des nouveaux retraités dont la pension a été portée à un minimum de pension par régime de retraite, entre 2008 et 2017



(p) : provisoire.

Note > Pour les primo-liquidants dans l'ensemble des régimes, le chiffre présenté correspond à la proportion de personnes ayant au moins une pension portée au minimum contributif (régimes du privé) ou au minimum garanti (régimes de la fonction publique). Pour les polypensionnés, cela ne signifie pas forcément que toutes les pensions ont été portées au minimum. Les données de 2012 à 2017 sont provisoires. Les données de 2013 et de 2014 pour la CNAV et de 2012 à 2014 pour la MSA salariés ont été révisées du fait du traitement de dossiers antérieurs. Les données de 2013 à 2017 ne sont pas disponibles pour le RSI.

Lecture > En 2017, 15 % des nouveaux retraités de la CNAV perçoivent le minimum contributif.

Champ > Retraités, résidant en France ou à l'étranger, ayant acquis un droit direct au cours de l'année, vivants au 31 décembre.

Sources > DREES, EACR 2008 à 2017, EIR 2016.

Périodes prises en compte

A l'exception de la PMR, dont le calcul fait intervenir les droits propres et dérivés de l'assuré, les autres minima de retraite ne sont calculés qu'en prenant en compte les droits propres. Au régime général et dans les régimes alignés, le MICO est déterminé en fonction de la durée d'assurance validée ou cotisée par l'assuré. Il peut être « non majoré » ou « majoré » :

Le MICO non-majoré est calculé pour tous les bénéficiaires selon le nombre de trimestres validés¹.

Le MICO majoré est versé aux assurés qui justifient d'au moins 120 trimestres cotisés².

¹ Il peut s'agir de trimestres cotisés, de trimestres assimilés, de périodes d'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer, de trimestres de majoration de durée d'assurance.

² La durée d'assurance cotisée correspond aux périodes de cotisations à un régime de base français à la charge de l'assuré. Certaines périodes de cotisations payées par l'Etat pour le compte de l'assuré sont prises en compte (stagiaire de la formation professionnelle, apprenti). Les autres périodes de cotisations qui ne sont pas à la charge de l'assuré ne sont pas retenues (AVPF, volontariat associatif, service civique). Les trimestres de versement pour la retraite effectué pour le taux et la durée d'assurance ont la nature de trimestres cotisés à la charge de l'assuré.

1.1.2. Les périodes d'assurance effectuées à l'étranger dans le cadre des accords internationaux de sécurité sociale et des règlements communautaires sont également retenues.

S'agissant de la PMR, les périodes d'assurance prises en compte sont les périodes validées (qu'elles soient cotisées ou assimilées) pour l'obtention de la retraite forfaitaire en tant que chef d'exploitation, aidant familial ou conjoint d'exploitation.

Les droits dérivés interviennent également dans le calcul de la PMR dans la mesure où, pour les personnes titulaires d'un droit propre et d'un droit de réversion dans le régime des exploitants agricoles, la PMR est calculée sur la base unique de la PMR 1. Pour une carrière incomplète ce montant est proportionnel à la durée validée pour la retraite forfaitaire.

Enfin, les périodes prises en compte pour le calcul du MIGA sont les périodes de service effectif ainsi que les validations gratuites.

1.1.3. Modalités de calcul

Les montants du MICO et de la PMR sont calculés au prorata de la durée d'assurance accomplie dans le régime et ce de façon strictement proportionnelle.

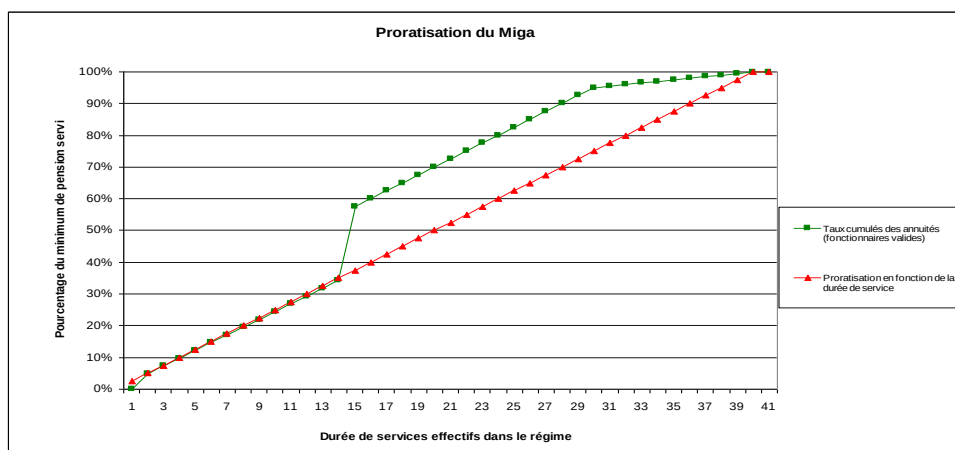
Ces minima sont donc servis intégralement dès lors que les assurés justifient d'une durée validée dans le régime au moins égale à la durée requise pour l'acquisition du taux plein, compte tenu de l'année de naissance de l'assuré ; à défaut ils sont servis au prorata de la durée validée dans le régime.

Le MICO et la PMR sont calculés dans un premier temps en fonction des droits de l'assuré issus du seul régime servant le minimum de retraite. Dans un second temps, ces minima peuvent être servis entiers, réduits, voire supprimés, en fonction du montant des droits issus de l'ensemble des régimes de base et complémentaires dont relève l'assuré (plafond d'écêtement tous régimes).

S'agissant du MICO, s'ajoutent à la retraite portée au minimum la majoration pour enfants, la majoration applicable aux assurés bénéficiant de la retraite anticipée pour travailleurs handicapés (RATH), la majoration pour conjoint à charge et la surcote.

S'agissant du MIGA servi dans les régimes de la fonction publique, il est, pour une carrière dans le régime, supérieure à 15 ans, supérieur au montant correspondant à une règle de stricte proportionnalité. Le barème présente en effet la particularité d'être non linéaire : à partir de 15 ans de services son montant est fortement majoré par un coefficient qui décroît ensuite par paliers successifs (à 30 ans et 40 ans)¹. Ce barème favorise les assurés, poly-pensionnés, ayant une faible durée de cotisation dans un régime de la fonction publique.

¹ Les modalités de calcul du MIGA sont les suivantes a) assurés ayant moins de 15 années de services : montant maximum du MIGA (qui correspond au montant du traitement indiciaire brut au 1er janvier 2004 de l'indice majoré 227, revalorisé depuis cette date comme les retraites) × nombre trimestres validés / nombre trimestres requis pour la génération de l'assuré b) Entre 15 et 39 ans de services : montant maximum du MIGA × (57,5 % + 2,5 points par année supplémentaire de service entre 15 et 30 ans + 0,5 point par année supplémentaire entre 30 et 39 ans) c) au-delà de 40 années de services : montant maximum MIGA



Pour les assurés ayant effectué une partie de leur carrière à l'étranger, le MICO est calculé de façon à majorer la retraite proratisée. Comme pour le calcul de la retraite dans la méthode dite de « totalisation-proratisation », le MICO est dans un premier temps calculé sur la base de toute la durée d'assurance acquise par l'assuré, en France comme à l'étranger, puis réduit au prorata de la durée d'assurance effectuée au régime général sur la durée d'assurance totale (limitée au maximum).

1.1.4. Les minima de retraite dans les régimes complémentaires

Il n'existe, dans la grande majorité des régimes complémentaires, pas de minima de retraite. Seuls celui des exploitants agricoles et celui des navigants aériens prévoient des minima de retraite. Le régime complémentaire par répartition des pharmaciens propose une retraite forfaitaire qui dépend de la durée de cotisation du pharmacien et non de son revenu.

Le complément différentiel dans le régime des non-salariés agricoles

Les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole peuvent bénéficier, en plus de la PMR, d'un complément différentiel servi par le régime complémentaire des non-salariés agricoles, qui vise à porter leur retraite à 75 % du SMIC net agricole (via le versement d'un complément de points de retraite complémentaire). Pour bénéficier de ce dispositif, les exploitants dont la liquidation de la retraite est intervenue depuis 1997 doivent avoir validé, tous régimes confondus, la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, dont 17,5 ans en tant qu'exploitant.

Le complément différentiel de RCO est uniquement réservé aux chefs d'exploitation et n'est donc pas ouvert aux conjoints ou aidants familiaux.

La retraite « au talon » dans le régime des navigants

Il existe, à la caisse de retraite complémentaire du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC), un dispositif de retraite minimale, la « retraite au talon ». Elle bénéficie aux affiliés totalisant au moins 25 annuités. Jusqu'en 2018, la retraite annuelle minimale est égale à 2 % du PASS par annuité validée. À compter de 2019, la retraite minimale est indexée sur l'inflation et non plus sur l'évolution du PASS.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a présenté, lors de sa séance plénière du 24 mai 2018, une note sur les minima de retraite et de vieillesse à l'étranger¹.

Au sein des pays de l'OCDE, seuls l'Allemagne, l'Autriche, la Corée, les Etats-Unis et la République Slovaque ne sont dotés d'aucun dispositif de retraite minimale pour les retraités. Dans tous les autres pays, il existe un ou plusieurs dispositifs de retraite minimale. Ces dispositifs sont éventuellement complétés par des prestations d'aide sociale, universelles ou ciblées sur la population âgée.

Deux grandes formes de dispositifs visant à garantir un montant de retraite minimale peuvent être distingués :

Une retraite propre au système de retraite, ouverte aux seuls cotisants, proportionnelle à la durée de cotisation et portant la retraite à un minimum contributif (Belgique, Espagne, Italie et France) ;

Une retraite forfaitaire, universelle, ouverte à tous les citoyens et proportionnelle à la durée de résidence dans le Pays (Canada, Pays-Bas, Suède) ou proratisée à une durée d'assurance (Japon et Royaume-Uni).

¹ Réunion du Conseil d'orientation des retraites du 24 mai 2018 portant sur les minima de pension, document n°7 « les minima de pension et de vieillesse à l'étranger ».

1.3.1 Pays dans lesquels il existe une retraite portée à un minimum

En Belgique, en Espagne et en Italie, il existe des dispositifs de retraite minimale, analogues aux dispositifs français de minimum contributif et de minimum garanti. Ils se présentent sous la forme de majorations différentielles financées à partir de cotisations sociales.

1.3.2 Pays dans lesquels la retraite minimale est forfaitaire

Le Canada, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni disposent d'un premier étage de retraite de type universel, complété par d'autres étages de retraite. Ce premier étage joue à la fois le rôle de régime de base et de retraite minimale. Dans ces pays, la retraite de base, et donc la retraite minimale, est forfaitaire, versée sous condition d'âge, de résidence ou de durée d'affiliation. Elle est proratisée à la durée d'affiliation et éventuellement modulée selon le statut conjugal (personne seule ou en couple).

La Suède propose une retraite garantie (*garantiretraite*) qui est une allocation différentielle dégressive venant compléter la retraite de base contributive (en comptes notionnels) lorsque celle-ci est faible ou nulle. Financée sur le budget de l'Etat, elle dépend du statut conjugal. Elle est versée à taux plein jusqu'à un premier seuil, puis à taux réduit jusqu'à un second seuil au-delà duquel elle n'est pas versée.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le passage à un système universel en points avec l'existence d'un compte de carrière unique et la fin d'une structuration de la couverture retraite selon le statut professionnel de l'assuré, permettra, en cohérence avec la dimension universelle du système, qu'un minimum de retraite unique soit créé, dont le barème et le mode de calcul seront identiques pour tous les assurés.

Ce nouveau minimum de retraite permettra de répondre à de nombreux enjeux, en mettant notamment fin à la complexité engendrée par la coexistence de dispositifs très divers dans le système actuel.

2.1.1. Unifier des règles d'attribution et de calcul aujourd'hui très hétérogènes entre les régimes

Les conditions d'attribution et les modalités de calcul des minima de retraite divergent aujourd'hui fortement entre les régimes, source d'inégalités entre assurés. Ces différences s'observent à plusieurs niveaux :

Les périodes prises en compte pour le calcul du minimum de retraite, qui peuvent être les seules périodes validées (PMR, MICO simple) ou les périodes cotisées (MICO majoré).

La nature des retraites prises en compte pour la mise en œuvre de l'écèlement, qui peuvent être les retraites personnelles et de réversion (PMR) ou les seules retraites personnelles (MICO).

Le montant du plafond d'écèlement qui varie très fortement pour le bénéfice du MICO (1 177,44 € par mois) et pour le bénéfice de la PMR (862,65 € par mois) et qui évolue de façon plus dynamique (SMIC) pour le MICO que pour la PMR (inflation).

Le caractère réversible (PMR, MIGA) ou non (MICO) du minimum de retraite.

L'exigence d'une condition de durée d'assurance minimale, qui est uniquement requise au régime des exploitants agricoles pour le bénéfice du complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire (17,5 années en tant qu'exploitant agricole).

La proratisation du minimum de retraite qui peut être strictement proportionnelle à la durée d'assurance (MICO, PMR) ou non (MIGA).

2.1.2. Garantir le même montant de minimum de retraite à tous les assurés et lui garantir un niveau nettement supérieur à celui du minimum vieillesse

Les montants des minima diffèrent aujourd'hui fortement d'un régime à l'autre, ces derniers étant sensiblement plus élevés dans les régimes intégrés qui constituent des régimes complets que dans les autres régimes. Le régime des exploitants agricoles se caractérise par ailleurs par des minima de retraite plus faibles chez les conjoints et aidants que chez les chefs d'exploitation.

Ces différences, qui se justifient parfois par le fait que certains assurés tels que les conjoints et aidants familiaux chez les non-salariés agricoles cotisent sur des assiettes réduites, ne sont pas comprises par les assurés.

Le passage au système universel permettra de mettre fin à cette hétérogénéité en fixant un minimum de retraite unique, qui couvrira l'ensemble de la retraite, soit l'équivalent de la retraite de base et complémentaire actuelle. Son montant devra être supérieur à celui de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

2.1.3. Mettre fin à la complexité de l'articulation entre les différents minima

Les assurés peuvent bénéficier, selon le ou les régime(s) au(x)quel(s) ils ont cotisé, d'un ou plusieurs minima de retraite. La coexistence de ces différents minima a entraîné la création de règles complexes afin de coordonner leur service (coordination entre régimes en cas de dépassement du plafond d'écèlement, règles de priorité lorsque l'assuré est susceptible de bénéficier du MICO et de la PMR).

2.1.4. Simplifier la gestion du dispositif

Dans le cadre du système universel, l'intervention d'un plafond d'écèlement ne sera requise que dans les cas où l'assuré perçoit des retraites étrangères. Ces nouvelles modalités permettront de

mettre fin à un mécanisme dont la mise en œuvre s'avère, pour le service du MICO, relativement lourd en gestion.

En effet, l'écrêtement rend de fait le MICO « subsidiaire » de l'ensemble des retraites et s'appuie sur la mobilisation d'un répertoire dédié (EIRR). Un mécanisme d'avance sur MICO permet d'éviter que les délais de gestion nécessaires à la détermination du MICO (collecte de l'ensemble des montants de retraite de l'assuré) ne retardent son versement. Si ce mécanisme d'avance est relativement performant, il génère parfois des situations d'indus dommageables pour les assurés.

Parmi les bénéficiaires potentiels du MICO au régime général¹, environ 30 % (80 000) bénéficient d'une avance. Dans plus de deux tiers des cas, le service de l'avance est limité à six mois au plus (près de 43 % des bénéficiaires ne perçoivent l'avance que pendant deux mois au plus). Pour autant, plus de 20 % des bénéficiaires de l'avance (18 000) la perçoivent pendant plus d'un an.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans le système à cotisations définies du système universel, le minimum de retraite constituera un enjeu majeur, qui permettra de garantir aux assurés ayant travaillé un niveau de retraite décent. Le minimum de retraite permettra de valoriser l'effort contributif des assurés ayant effectué des carrières complètes avec des rémunérations modestes.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

D'autres options ont été étudiées mais celles-ci doivent être écartées, parce qu'elles ne répondent pas aux objectifs recherchés par le système de retraite.

3.1.1. Ne pas instaurer de minimum de retraite dans le système universel

Une première option aurait consisté à ne pas prévoir de minimum de retraite dans le système universel. Les assurés à très faibles revenus auraient alors relevé du minimum vieillesse.

Cette option n'est pas souhaitable. En effet, le minimum de retraite constitue un dispositif de solidarité central du système de retraite en lui permettant d'assurer un niveau de retraite satisfaisant à tous les assurés et à prévenir la pauvreté des personnes âgées.

Le minimum de retraite permet ainsi de réduire les inégalités entre retraités en opérant une redistribution vers les retraites les plus faibles des assurés ayant cotisé longtemps sur des rémunérations modestes

¹ Sur une cohorte annuelle d'environ 725 500 départs en retraite, plus du tiers (environ 38%, soit 275 700 assurés) sont potentiellement éligibles au MICO.

Le minimum de retraite est également un instrument d'incitation à la poursuite d'activité valorisant le travail.

Enfin, l'absence d'un minimum de retraite conduirait à un déport de charges vers le minimum vieillesse.

3.1.2. Fusionner l'ASPA et le minimum de retraite

Une deuxième option consisterait à rapprocher l'ASPA du minimum de retraite, en les fusionnant au sein d'un dispositif unique. Une telle option n'est toutefois pas souhaitable car elle impliquerait d'articuler deux mécanismes aux logiques très distinctes (objectifs, caractère quérable ou non du dispositif, conditions d'éligibilité, modalités de calcul, recours sur successions), qui se complètent en s'adressant à des publics différents.

Alors que l'ASPA est un minimum social conjugalisé et conditionné à un niveau de ressources très large, le minimum de retraite est un dispositif individualisé acquis en contrepartie de cotisations, qui n'est conditionné qu'à un niveau de retraite. Le minimum de retraite cible donc des assurés qui ne pourraient pas nécessairement bénéficier de l'ASPA, réservé aux personnes précaires, et en particulier les retraités vivant en couple avec une personne disposant de ressources propres. Par ailleurs, le coût d'une individualisation complète de l'ASPA et de sa transformation en une allocation permettant de valoriser l'activité paraît incompatible avec le niveau prévu par la dernière revalorisation exceptionnelle, de 903 € en 2020¹ pour une personne seule.

3.1.3. Créer une majoration ciblée sur les faibles retraites mais qui ne tiendrait pas compte de la durée d'assurance validée par l'assuré

Une autre option consisterait à créer une majoration ciblée sur les faibles retraites, mais qui ne tiendrait pas compte de la durée d'assurance validée par l'assuré. Dans ce scénario, le dispositif s'inscrirait dans une logique purement contributive. Le minimum s'apparenterait à une « sur-retraite », calculée en fin de carrière en fonction du nombre de points accumulés par l'assuré.

Le montant attribué au titre de la « sur-retraite » serait proportionnel au niveau de retraite atteint par l'assuré grâce à ses cotisations et aux points acquis au titre de la solidarité, contrairement au scénario retenu où ce montant est fonction de la durée d'assurance validée. Cette proportion aurait pu être fixée à 40 % pour les assurés avec un niveau de retraite, avant application de la sur-retraite, inférieur à 40 % du SMIC brut, puis fixée de façon dégressive pour les assurés avec un niveau de retraite compris entre 40 % et 67 % du SMIC brut.

Ce modèle présente dès lors des effets redistributifs marqués, dans la mesure où les assurés à faible retraite sont rattrapés de façon identique, quelle que soit leur durée de carrière.

¹ Revalorisation exceptionnelle de l'ASPA prévue par l'article 40 de la **loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018** et le **décret n° 2018-227 du 30 mars 2018 portant revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées**.

L'absence de référence à la durée d'assurance apporterait une forte simplification au dispositif mais s'écarterait de l'objectif initialement visé. En effet, retenir le critère du niveau de retraite risquerait d'élargir le champ des personnes éligibles au dispositif, en y intégrant des assurés à hauts niveaux de rémunération dont la durée de carrière est relativement faible. A coût constant, le minimum de retraite bénéficierait donc moins aux assurés à faibles revenus et à carrière complète.

Sauf à réintroduire une condition minimale de durée pour en bénéficier, ce qui contreviendrait toutefois à la simplicité initialement recherchée, cette sur-retraite ne répondrait pas pleinement à l'objectif de valoriser les carrières longues à faibles revenus.

3.1.4. Créer une garantie minimale de points accordée tout au long de la carrière de l'assuré

Dans cette quatrième option, le minimum de retraite prendrait la forme d'une garantie minimale de points qui serait accordée tout au long de la carrière de l'assuré et non plus à la liquidation. Chaque période travaillée par l'assuré (ex : sur une base annuelle) donnerait lieu à l'octroi d'un minimum de points, selon le même principe de proportionnalité que la sur-retraite accordée à la liquidation.

La garantie minimale de points présente, tout comme la sur-retraite, l'avantage de la simplicité et de la lisibilité pour les assurés, notamment pour les actifs qui en bénéficieraient très en amont de leur départ en retraite. Il permettrait ainsi de mieux valoriser le soutien apporté par le système universel aux actifs travaillant avec des bas revenus et d'assurer une certaine redistributivité du système.

Accordée au fil de l'eau sans vision d'ensemble sur la carrière de l'assuré, la garantie minimale de points risquerait toutefois d'élargir fortement le champ des bénéficiaires du minimum de retraite. Les assurés ayant eu, à un moment de leur carrière, un emploi faiblement rémunéré (ex : job d'été) et des revenus ultérieurement élevés ainsi que les profils de carrières ascendantes, en seraient bénéficiaires. Les assurés modestes sur l'ensemble de leur carrière, qui constituaient la cible initiale du minimum de retraite, ne seraient plus spécifiquement ciblés dans le cadre de la garantie minimale de points. Ce biais, qui reviendrait à majorer la retraite d'assurés avec des niveaux de rémunération élevés apparaît socialement difficilement acceptable.

Par ailleurs, la garantie minimale de points pourrait, tout comme la sur-retraite accordée à la liquidation, rendre perdants les indépendants, qui se caractérisent par des durées de carrières longues et bénéficient dès lors de la prise en compte de la durée d'assurance dans le calcul du minimum (leurs coefficients de proratisation élevés leur permettent de prétendre au montant maximal ou à des montants élevés de minimum de retraite). Il apparaît compliqué d'envisager des dispositifs de soutien spécifiques aux indépendants compte tenu des principes structurants du système universel (1€ cotisé, principe d'égalité) et de la situation de polyaffiliation des indépendants.

Enfin, ce modèle peut difficilement garantir un montant de retraite cible pour une certaine durée travaillée sur l'ensemble d'une carrière. En effet, l'attribution des points au titre de la garantie minimale interviendrait à un moment où certains éléments de la liquidation ne seraient pas connus (valeur de service, éventuel coefficient de soutenabilité démographique).

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article crée un minimum de retraite unique dans le système universel, dont les modalités de calcul seront identiques pour tous les assurés. Le minimum de retraite restera un dispositif distinct de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), qui est un minimum social pour les personnes âgées en situation de précarité.

3.2.1 Montant

Le minimum de retraite portera sur l'intégralité de la retraite de l'assuré. La fixation de son montant devra tenir compte du niveau de l'ASPA, dont la revalorisation exceptionnelle en cours portera son montant à 903,20 € en 2020 pour une personne seule et à 1 402,22 € pour un couple. Aussi, il est prévu de garantir aux assurés un montant de retraite nette cible équivalent à 85 % du SMIC net (soit 69,5 % du SMIC brut), inscrivant le minimum de retraite à un niveau supérieur à celui de l'ASPA pour une personne seule afin de valoriser l'effort contributif

Cette cible à 85 % du SMIC net, sera composée d'un montant de base et d'une majoration déterminés par décret en fonction, pour la majoration, de la durée cotisée et de la quotité de travail. Elle constitue un gain important pour les assurés du régime général et les exploitants agricoles, puisque le MICO offre actuellement une garantie de près de 81 % du SMIC net pour une personne ayant travaillé toute sa vie à temps plein avec un revenu au SMIC (67 % pour un salarié ayant un revenu de 600 heures SMIC permettant de valider 4 trimestres par an dans les régimes alignés), tandis que les agriculteurs bénéficient d'une garantie à 75 % du SMIC net. Cette cible se situe en revanche en-deçà du montant du MIGA qui serait, à législation inchangée, d'un montant supérieur au minimum de retraite du régime universel en 2025¹.

3.2.2 Conditions d'éligibilité

Le bénéfice du minimum de retraite sera conditionné à l'atteinte d'un âge cible correspondant à l'âge d'équilibre applicable à l'assuré. Le bénéfice ou non du minimum de retraite est définitif : un assuré partant à l'âge légal ne pourra obtenir le bénéfice du minimum de retraite même à partir du moment où il atteindra l'âge d'équilibre.

Cette condition d'âge, qui remplacera la condition de taux plein dans le système actuel, est cohérente avec l'objectif poursuivi par le minimum de retraite de récompenser les assurés ayant travaillé et d'inciter à l'activité. La fixation d'un âge commun à tous les assurés sera favorable aux assurés aux carrières les plus heurtées, qui devaient souvent atteindre l'âge du taux plein (67 ans à terme) pour pouvoir bénéficier d'un minimum de retraite : ainsi, parmi les femmes qui bénéficient du minimum de pension, 2/3 l'ont obtenu en devant attendre l'âge d'annulation de la décote pour partir en retraite.

Le minimum de retraite pourra bénéficier de la surcote comme le reste de la retraite.

¹ 1 296,06 € pour le MIGA contre 1 208 € pour le minimum de retraite du système universel d'après les hypothèses d'inflation et d'évolution du SMIC du programme de stabilité et de croissance 2018-2022.

3.2.3 Calcul

Le minimum de retraite sera attribué en points à la liquidation. Le dispositif fonctionnera selon un mécanisme différentiel : des points supplémentaires seront accordés à l'assuré pour compléter ses points acquis au titre de la carrière et de la solidarité jusqu'à un certain seuil, permettant de lui garantir un niveau de retraite minimal.

Un plafond d'écèlement et une condition de subsidiarité seront maintenus pour les seuls assurés ayant acquis des droits à retraite dans des régimes de retraites étrangers. Le montant du plafond d'écèlement sera fixé au montant du minimum de retraite maximal.

3.2.4 Période de référence

Le minimum de retraite sera calculé de manière proportionnelle à la durée d'assurance validée par l'assuré dans le système universel. Les périodes assimilées (y compris les périodes d'interruption ou de réduction d'activité au titre de l'éducation d'enfants et de la prise en charge de personnes handicapées ou dépendantes) seront prises en compte pour le calcul de la durée d'assurance.

Le dispositif retenu implique de conserver dans le système universel une référence à la durée d'assurance.

Avant la transition, la durée retenue sera celle des règles actuelles (durée dans les régimes alignés).

En cohérence avec le fonctionnement en points du système universel, la durée d'assurance sera validée par l'acquisition d'un nombre minimal de points pour une année civile donnée sans distinction de traitement, qu'ils aient été acquis en contrepartie de cotisations ou octroyés au titre de la solidarité, à l'exception des points attribués au titre de la bonification pour enfants, qui ne relèvent pas d'une année civile. Ce mode d'acquisition de la durée ainsi que son appréciation annuelle sont adaptées à la nature d'activité des travailleurs salariés comme non-salariés pour lesquels le critère de la quotité de travail ne peut pas être utilisé.

Le seuil de validation annuel, c'est-à-dire le nombre de points acquis par l'assuré à partir duquel une année de carrière sera entièrement acquise, correspondra au nombre de points acquis pour des cotisations calculées sur une rémunération égale à 600h travaillées au SMIC. Ce seuil de validation est identique à celui utilisé actuellement dans les régimes de base alignés. Les fractions de durée inférieure à ce seuil seront arrondies au mois près, ce qui limitera les effets de discontinuité que l'on constate dans le système actuel dans le cas où la quotité de travail est insuffisante pour atteindre le seuil de validation d'un trimestre complet.

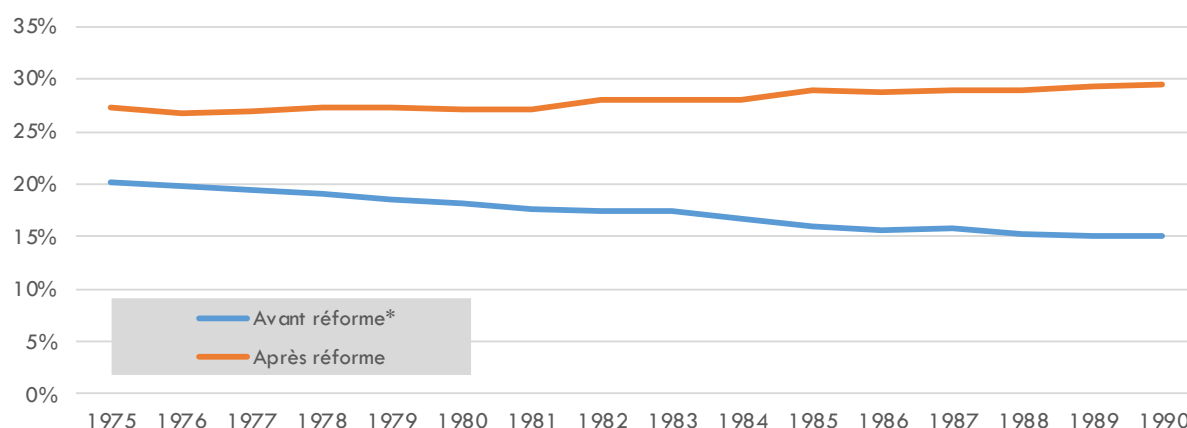
Lorsque les assurés partent en retraite sans avoir effectué une carrière complète, le montant maximal auquel le minimum de retraite relève la retraite sera proratisé. Ainsi, ce montant sera égal au rapport entre le nombre de mois de carrière validés par l'assuré et le nombre de mois requis pour une carrière complète.

Les assurés ayant validé une durée minimale fixée par décret ayant donné lieu à cotisation de leur part se verront attribuer une majoration qui viendra s'ajouter au montant de la retraite minimale.

3.2.5 Indexation

Afin de garantir dans la durée le principe d'une retraite minimale à 85 % du SMIC net au moment du départ en retraite, le montant du minimum de retraite sera indexé sur le SMIC, soit une modalité de revalorisation plus favorable qu'aujourd'hui, les minima actuels étant indexés sur l'inflation.

Part des pensions portées au minimum



Source : CNAV, modèle PRISME

Note : ce graphique indique les effets de l'instauration d'un minimum de pension à 85 % du SMIC dans le système universel, pour les générations 1975 et suivantes. La hausse des minima de pension pour les salariés, les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles, pour les porter progressivement à 85 % du SMIC d'ici 2025, n'est pas prise en compte dans ce graphique

Les modalités de revalorisations différentes de l'ASPA et du minimum de retraite dans le système universel conduiraient, en dynamique, à creuser l'écart entre leurs montants respectifs, le minimum de retraite étant fixé à un niveau plus élevé que l'ASPA en 2025 et ayant vocation à progresser plus rapidement, valorisant ainsi l'activité.

3.2.6 Articulation avec les autres dispositifs du système universel de retraite

Réversion

La retraite de réversion du système universel garantira aux veufs un maintien de leur niveau de vie à hauteur d'un pourcentage des retraites du couple. La retraite de réversion sera accessible à partir de l'âge légal et aucune condition de ressources ne sera retenue.

La retraite de réversion n'est pas prise en compte dans le calcul du minimum de retraite qui vient majorer les points acquis par l'assuré à titre personnel (points cotisés, de solidarité, rachats). L'application du plafond d'écèlement du minimum de retraite ne prend pas en compte la retraite de réversion.

Dès lors, un assuré ayant une carrière complète, qui perçoit en plus une pension de réversion pourra voir son montant total de retraites dépasser 85 % du SMIC net sans que son minimum de retraite ne soit écrêté.

Le minimum de retraite sera réversible : le conjoint survivant percevra une retraite de réversion qui lui garantira un maintien de son niveau de vie à hauteur de 70 % des retraites du couple, incluant le minimum de retraite de l'assuré décédé.

Retraites étrangères

Pour les assurés percevant des retraites étrangères, la part de la retraite versée au titre du minimum peut être en partie ou totalement écartée si l'ensemble des retraites personnelles de l'assuré (française et étrangère(s)) dépasse les 85 % du SMIC.

Dispositifs de solidarité

Points de solidarité accordés au titre des périodes d'interruption et de réduction contraintes d'activité, AVPF enfants et AVPF aidants

Le minimum de retraite sera calculé après application des points de solidarité prévus pour compenser :

Les périodes d'interruption ou de réduction d'activité (maladie, maternité et paternité, invalidité, chômage indemnisé, accidents du travail et détention provisoire).

Les périodes pendant lesquelles l'assuré prend en charge une personne handicapée (enfant ou adulte), une personne âgée en situation de perte d'autonomie ou une personne malade (AVPF aidants).

Les périodes interruptions ou réductions d'activité des assurés pour l'éducation d'enfants dans les trois premières années suivant la naissance de l'enfant (AVPF enfants).

Ces points de solidarité permettront, au même titre que les points cotisés, d'acquérir de la durée d'assurance prise en compte pour le calcul du minimum de retraite.

Majoration de points au titre des enfants

Le minimum de retraite sera calculé après application des points accordés au titre de la majoration de points pour enfants.

Transitions entre l'activité et la retraite

Cumul activité-retraite

Le cumul activité-retraite du système universel permettra aux assurés de liquider une première fois tous leurs points acquis et de poursuivre une activité afin de se constituer de nouveaux droits. Après liquidation de la première retraite, appelée « liquidation totale », seuls des droits contributifs peuvent être acquis et liquidés lors d'une seconde liquidation.

Le minimum de retraite sera calculé et attribué en une seule fois, lors de la première liquidation (sous réserve de l'atteinte de l'âge de référence). Ces modalités de calcul permettront d'assurer un équilibre entre les assurés liquidant leur minimum de retraite avec la durée d'assurance requise lors de la liquidation totale et les assurés liquidant avec un minimum de retraite proratisé.

Dans le premier cas ces assurés verront leur retraite rehaussée à 85 % du SMIC lors de la première liquidation. Les points liquidés lors de la seconde liquidation viendront donc majorer la retraite portée au minimum. Il n'est pas prévu d'écèlement spécifique dans ce cas.

Dans le second cas, les assurés liquidant leur retraite avec minimum mais sans la durée d'assurance requise verront leur minimum proratisé sans que cette durée d'assurance puisse être améliorée au titre des points cotisés acquis pour la seconde liquidation.

Rachat, surcotisation et assurance volontaire vieillesse

Le minimum de retraite sera calculé après application des points acquis au titre des rachats, de la surcotisation et de l'assurance vieillesse volontaire.

Les points acquis au titre de ces dispositifs permettront, au même titre que les points cotisés, d'acquérir de la durée d'assurance prise en compte pour le calcul du minimum de retraite.

Départs anticipés

Le minimum de retraite sera accessible aux assurés partant en retraite au titre d'un dispositif de départ anticipé, sous réserve de l'atteinte de l'âge d'équilibre qui leur est spécifiquement applicable.

Retraite anticipée pour carrière longue (RALC)

Les assurés partant en retraite au titre de la RALC pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable

Retraite anticipée pour les travailleurs handicapés (RATH)

Les assurés partant en retraite au titre de la RATH pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable, soit dès leur départ en retraite.

Le minimum de retraite sera calculé après application des points accordés au titre de la majoration RATH. Ces points de majoration RATH permettront, au même titre que les points cotisés, d'acquérir de la durée d'assurance prise en compte pour le calcul du minimum de retraite.

Inaptitude

Les assurés reconnus inaptes à la poursuite de leur activité (et les titulaires de pensions d'invalidité et de l'AAH, qui sont réputés inaptes), pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable, soit dès leur départ en retraite.

Pénibilité

Retraite anticipée pour incapacité permanente

Les assurés partant en retraite anticipée pour incapacité permanente pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable, soit dès leur départ en retraite.

Compte professionnel de prévention (C2P)

Les assurés partant en retraite anticipée au titre du C2P pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable.

Retraite anticipée au titre de l'amiante

Pour ces assurés, l'âge d'équilibre correspondra à l'âge de départ.

Départs anticipés catégoriels : marins, fonctionnaires exerçant des fonctions régaliennes comportant une dangerosité, militaires

Les assurés partant en retraite avec des départs anticipés catégoriels pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable.

Décote / surcote

Le minimum de retraite est calculé et appliqué avant la surcote. L'assuré éligible au minimum de retraite peut donc voir sa pension augmentée au-delà de 85 % du SMIC s'il continue à travailler au-delà de l'âge d'équilibre.

Le minimum de retraite n'étant accordé qu'à compter de l'âge d'équilibre, la retraite portée au minimum ne pourra pas faire l'objet d'une décote.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un nouvel article L. 195-1 au sein de la section 1 du chapitre V du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, qui regroupe les règles relatives à la retraite minimale dans le système universel, à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives et réglementaires applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées, notamment les articles L. 351-10, L. 351-10-1 et L. 173-2 du code de la sécurité sociale ; les articles L. 732-54-1 et suivants ; L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime et L. 17 du code des pensions civiles et militaires.

L'ensemble des dispositions réglementaires prises en application de ces dispositions seront abrogées, de même que les dispositions des décrets relatifs aux régimes spéciaux prévoyant le droit à un minimum de retraite.

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

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

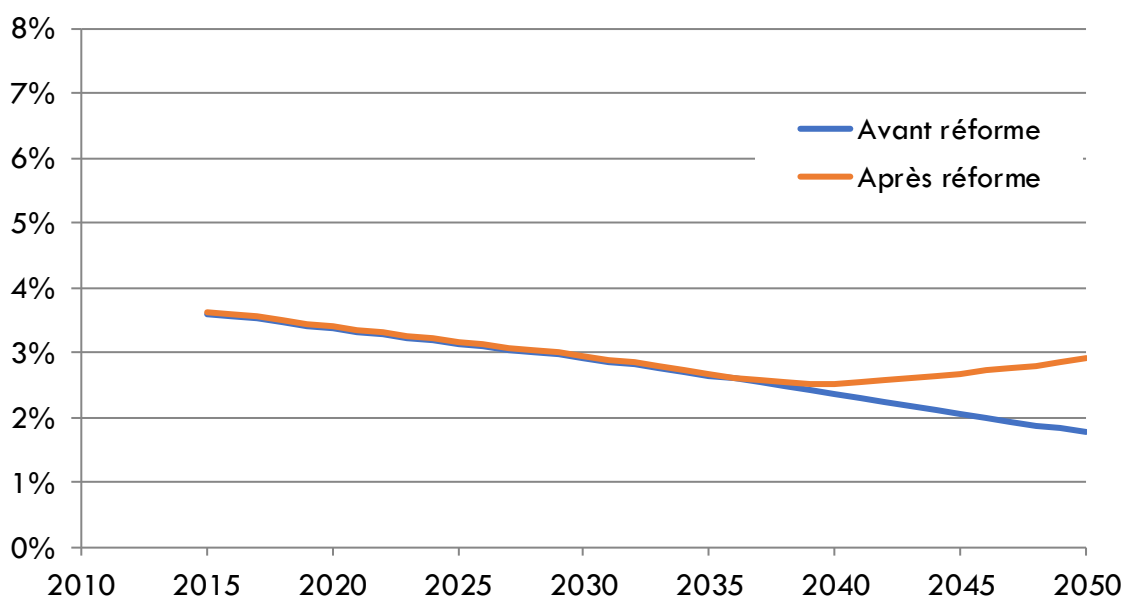
4.2.1. Impacts macroéconomiques

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

4.2.2. Impacts financiers

Le minimum de pension représenterait des masses de prestations plus élevées que les minima hors réforme notamment en raison des modalités de revalorisation différenciées (SMPT pour le premier contre l'inflation dans la situation actuelle sauf la garantie SMIC des exploitants agricoles).

Graphique : masses financières consacrées au dispositif (en % des prestations versées)



Source : CNAV, modèle PRISME

4.2.3. Impacts sur les entreprises

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

4.2.4. Impacts sur les assurés

Cette mesure permettra de garantir à tous les assurés ayant travaillé une carrière complète, même effectuée sur revenus modestes, un niveau de retraite minimum.

Le minimum de retraite profitera aux personnes ayant connu des périodes d'activité à temps partiel, situation qui touche particulièrement les femmes, ainsi que ceux ayant régulièrement travaillé sous le SMIC annuel, comme les salariés en situation de précarité (contrats courts, intérimaires), les artisans-commerçants ou les agriculteurs.

La cible, fixée à 85 % du SMIC net constitue un gain important pour les assurés du régime général et les exploitants agricoles, puisque le MICO offre actuellement une garantie de près de 81 % du SMIC net (retraite globale base et complémentaire) pour une carrière complète au SMIC (67% pour un salarié ayant un revenu de 600H SMIC permettant de valider 4 trimestres par an dans les régimes alignés), tandis que les agriculteurs bénéficient d'une garantie à 75 % du SMIC net. En termes de pouvoir d'achat, le niveau du taux de remplacement sera garanti dans le temps par une indexation du minimum de retraite sur l'évolution du SMIC, qui sera plus dynamique que la revalorisation actuelle sur l'inflation. Ainsi, le nouveau système tiendra la promesse faite en 2003, qui n'a pas été suivie d'effets.

Selon les projections à horizon le montant du minimum de pension dans le système universel est supérieur à celui qui aurait été applicables aux assurés des régimes spéciaux. La baisse progressive de l'écart entre ces deux montants est due aux modalités différentes de revalorisation, sur le SMIC pour le minimum prévu par le système universel et sur l'inflation pour le minimum dans les régimes spéciaux. Ainsi, par exemple, dès 2033, le montant du MIGA de la fonction publique aurait été inférieur au montant du minimum de pension prévu par le système universel.

Années	Système actuel							SUR	
	Hypothèses de revalorisation (inflation)	Fonction publique	CNIEG	Port autonome de Strasbourg	Banque de France	RATP	SNCF	Hypothèses d'évolution SMIC	Minimum de pension SUR*
2019		1 171	1 083	1 013	1 292	966	1 230		
2020	1,0%	1 183	1 093	1 023	1 305	976	1 243		1 083
2021	1,00%	1 194	1 104	1 033	1 318	985	1 255	1,38%	1 098
2022	1,25%	1 209	1 118	1 046	1 334	998	1 271	1,65%	1 116
2023	1,55%	1 228	1 136	1 063	1 355	1 013	1 290	1,91%	1 137
2024	1,75%	1 250	1 155	1 081	1 378	1 031	1 313	1,30%	1 152
2025	1,75%	1 271	1 176	1 100	1 403	1 049	1 336	2,17%	1 177
2026	1,75%	1 294	1 196	1 119	1 427	1 067	1 359	2,30%	1 204
2027	1,75%	1 316	1 217	1 139	1 452	1 086	1 383	2,43%	1 233
2028	1,75%	1 339	1 238	1 159	1 478	1 105	1 407	2,56%	1 265
2029	1,75%	1 363	1 260	1 179	1 503	1 124	1 432	2,69%	1 299
2030	1,75%	1 387	1 282	1 200	1 530	1 144	1 457	2,81%	1 335
2031	1,75%	1 411	1 305	1 221	1 556	1 164	1 482	2,94%	1 374
2032	1,75%	1 436	1 327	1 242	1 584	1 184	1 508	3,07%	1 417
2033	1,75%	1 461	1 351	1 264	1 611	1 205	1 535	3,07%	1 460
2034	1,75%	1 486	1 374	1 286	1 640	1 226	1 562	3,07%	1 505
2035	1,75%	1 512	1 398	1 308	1 668	1 248	1 589	3,07%	1 551
2036	1,75%	1 539	1 423	1 331	1 698	1 269	1 617	3,07%	1 599
2037	1,75%	1 566	1 448	1 355	1 727	1 292	1 645	3,07%	1 648
2038	1,75%	1 593	1 473	1 378	1 757	1 314	1 674	3,07%	1 699
2039	1,75%	1 621	1 499	1 402	1 788	1 337	1 703	3,07%	1 751
2040	1,75%	1 649	1 525	1 427	1 820	1 361	1 733	3,07%	1 805
Années	Système actuel							SUR	
	Hypothèses de revalorisation (inflation)	Fonction publique	CNIEG	Port autonome de Strasbourg	Banque de France	RATP	SNCF	Hypothèses d'évolution SMIC	Minimum de pension SUR*
2019		1 171	1 083	1 013	1 292	966	1 230		
2020	1,0%	1 183	1 093	1 023	1 305	976	1 243		1 083
2021	1,00%	1 194	1 104	1 033	1 318	985	1 255	1,38%	1 098
2022	1,25%	1 209	1 118	1 046	1 334	998	1 271	1,65%	1 116
2023	1,55%	1 228	1 136	1 063	1 355	1 013	1 290	1,91%	1 137
2024	1,75%	1 250	1 155	1 081	1 378	1 031	1 313	2,04%	1 160
2025	1,75%	1 271	1 176	1 100	1 403	1 049	1 336	2,17%	1 185
2026	1,75%	1 294	1 196	1 119	1 427	1 067	1 359	2,30%	1 213
2027	1,75%	1 316	1 217	1 139	1 452	1 086	1 383	2,43%	1 242
2028	1,75%	1 339	1 238	1 159	1 478	1 105	1 407	2,56%	1 274
2029	1,75%	1 363	1 260	1 179	1 503	1 124	1 432	2,69%	1 308
2030	1,75%	1 387	1 282	1 200	1 530	1 144	1 457	2,81%	1 345
2031	1,75%	1 411	1 305	1 221	1 556	1 164	1 482	2,94%	1 384
2032	1,75%	1 436	1 327	1 242	1 584	1 184	1 508	3,07%	1 427
2033	1,75%	1 461	1 351	1 264	1 611	1 205	1 535	3,07%	1 471
2034	1,75%	1 486	1 374	1 286	1 640	1 226	1 562	3,07%	1 516
2035	1,75%	1 512	1 398	1 308	1 668	1 248	1 589	3,07%	1 563
2036	1,75%	1 539	1 423	1 331	1 698	1 269	1 617	3,07%	1 611
2037	1,75%	1 566	1 448	1 355	1 727	1 292	1 645	3,07%	1 660
2038	1,75%	1 593	1 473	1 378	1 757	1 314	1 674	3,07%	1 711
2039	1,75%	1 621	1 499	1 402	1 788	1 337	1 703	3,07%	1 764
2040	1,75%	1 649	1 525	1 427	1 820	1 361	1 733	3,07%	1 818

Montant en euros bruts.

* 85 % du SMIC. SMIC net en 2020 : 1 219 €.

Le minimum de retraite sera un instrument d'incitation à la poursuite d'activité valorisant le travail. A cet égard, le montant du minimum de retraite s'inscrira, en 2025, à un niveau supérieur à celui de l'ASPA et évoluera de façon plus dynamique, l'ASPA étant revalorisée sur l'inflation.

Les nouvelles modalités de calcul de la durée d'assurance pour le bénéfice du minimum de retraite seront plus favorables aux assurés que dans le système actuel. Celles-ci seront en effet calculées en mois, et non plus en trimestres ce qui limitera les effets de discontinuité que l'on constate dans le système actuel dans le cas où la quotité de travail est insuffisante pour atteindre le seuil de validation d'un trimestre complet. Par ailleurs, comme aujourd'hui au régime général, le fait d'avoir acquis des droits sur une assiette correspondant à 600 SMIC horaire permettra de valider une année civile. Pour les travailleurs indépendants (artisans-commerçants), l'assiette minimale de cotisations sera progressivement rehaussée à ce niveau afin que les assurés, même à faible revenus, puissent acquérir les droits nécessaires à la validation d'une carrière complète nécessaire pour bénéficier totalement du minimum de retraite, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui¹. Pour les micro-entrepreneurs dont le régime simplifié les conduit à cotiser de façon strictement proportionnelle à leur chiffre d'affaire, une option pour le paiement d'une cotisation minimale sera proposée pour renforcer leur couverture minimale. Enfin, l'assiette minimale des exploitants agricoles, aujourd'hui fixée à un niveau plus élevé, convergera progressivement à la baisse vers les 600 SMIC horaire. Cette réduction leur permettra, comme aujourd'hui, de valider la durée permettant d'obtenir le minimum de retraite pour une carrière complète tout en s'acquittant d'un niveau de cotisation plus faible.

En outre, les assurés n'auront plus besoin d'atteindre l'âge d'annulation de la décote (67 ans)² pour bénéficier de ce dispositif de solidarité, ce qui est aujourd'hui la situation de nombreux assurés, notamment d'une part importante de femmes qui ont travaillé durablement à temps partiel. A cet égard, le bénéfice du minimum de retraite à l'âge d'équilibre de la génération permettra à de nombreux assurés aux revenus modestes de ne pas devoir partir trop tardivement comme c'est le cas actuellement. En 2017, 32 % des femmes partant à la retraite à l'âge du taux plein sont bénéficiaires du MICO contre 9 % des hommes³.

Par ailleurs, le futur dispositif sera bien plus lisible pour l'assuré du secteur privé, le montant affiché ayant vocation à constituer l'ensemble de la retraite et non plus uniquement la retraite de base.

Le cas-type présenté ci-dessous correspond à un assuré de la génération 1980 ayant débuté sa carrière à 22 ans comme salarié du secteur privé (affilié au régime général pour sa retraite de base et à l'Agirc-Arrco pour sa retraite complémentaire) et ayant perçu une rémunération équivalente au Smic tout au long de sa carrière. Cet assuré liquide sa retraite à 65 ans.

Dans le système actuel, sa pension nette représentera 75 % de son dernier salaire.

Dans le système universel, cet assuré bénéficiera du minimum de retraite et sa pension nette représenterait 89 % de son dernier salaire.

¹ L'assiette minimale est actuellement fixée à 450 SMIC horaire et ne permet de valider 3 trimestres par an.

² Dans le cas où ils ne pouvaient obtenir le taux plein par la durée d'assurance.

³ Source : PLFSS, PQE 2019

	Génération	1980
	Age de liquidation	65
	Date de liquidation	2045
Pension nette	sans réforme	1 175 €
Montants mensuels en € 2019	avec réforme	1 398 €
Taux de remplacement net	sans réforme	75%
	avec réforme	89%

Cas des assurés qui liquidaient dès l'âge légal avec MICO parce qu'ils avaient le taux plein par la durée d'assurance : ces assurés devront attendre deux ans de plus, sans que cela leur majore leur retraite. Ce sera notamment le cas d'un assuré qui, à 62 ans, a déjà la durée d'assurance requise et une retraite à 80 % du SMIC et parvient à une retraite à 84 % du SMIC à 64 ans. Il se situera, malgré ces deux années de cotisations supplémentaires toujours en dessous du seuil des 85 % auquel il sera remonté (alors qu'avant la complémentaire permettait, dans tous les cas, de majorer le montant de retraite globale si l'assuré cotisait plus longtemps). D'après les données de la Drees, parmi les assurés ayant liquidé leur retraite en 2016 et bénéficiant d'un minimum de pension, 20 % sont partis au taux plein par la durée (hors surcote et carrière longue).

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les gestionnaires des régimes de retraite.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

La mesure proposée permet d'assurer un niveau de retraite satisfaisant à tous les assurés et à prévenir la pauvreté des personnes âgées. Le minimum de retraite permet ainsi de réduire les inégalités entre retraités en opérant une redistribution vers les retraites les plus faibles des assurés ayant cotisé longtemps sur des rémunérations modestes.

4.5.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de l'introduction.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La mesure proposée contribue à améliorer les droits à retraite des personnes en situation de handicap. Les assurés partant en retraite au titre de la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés

pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable, à savoir dès leur départ en retraite.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La présente mesure participe au soutien de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la mesure où le minimum de retraite profitera aux personnes ayant connu des périodes d'activité à temps partiel, situation qui touche particulièrement les femmes. Par ailleurs, les assurés n'auront plus besoin d'attendre l'âge d'annulation de la décote (67 ans aujourd'hui) pour bénéficier de cette solidarité, ce qui est aujourd'hui la situation d'une part importante de femmes qui ont durablement travaillé à temps partiel.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

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

4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Aucun impact.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la définition par décret de plusieurs éléments : les modalités d'attribution des points supplémentaires au titre du minimum de retraite ; le montant du minimum de retraite, qui sera fixé en pourcentage du SMIC ; la base (nombre d'heures rémunérées au SMIC) pour laquelle le versement des cotisations correspondantes permettra d'acquérir le nombre de points permettant de valider une année de durée d'assurance ; le nombre de mois de durée d'assurance validés, pour chaque enfant, au titre de la majoration pour enfants.

Article 41 : Revalorisation de la pension des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles dès 2022

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les minima de retraite prévus par certains régimes dans le cadre des dispositifs de solidarité du système actuel poursuivent un double objectif : assurer une redistribution en faveur des assurés ayant cotisé sur des bas revenus et inciter à l'activité en récompensant les assurés ayant travaillé longtemps. Calculés le plus souvent en fonction de la durée d'assurance validée dans le régime, les minima de retraite permettent ainsi de relever la retraite des assurés ayant travaillé longtemps avec de faibles revenus ou à temps partiel. En opérant une redistribution en faveur des assurés à faible rémunération, ces minima corrigent, au moment de la retraite, les inégalités rencontrées lors de la vie active. Ils fonctionnent selon un mécanisme de prestation différentielle, qui complète la retraite de l'assuré jusqu'à un montant maximal.

Les minima de retraite se distinguent de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)¹, minimum social non contributif destiné à compléter les ressources de la personne âgée afin de lui garantir un niveau de ressources minimal, et non un niveau de retraite minimal.

Les minima de retraite ne couvrent que les régimes de retraite de base dans les régimes alignés. Parmi les régimes complémentaires, le régime des exploitants agricoles prévoit des minima de retraite.

1.1.1. Le minimum de retraite dans le régime des travailleurs indépendants relevant de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants (SSTI)

Les travailleurs indépendants relevant de la SSTI qui en remplissent les conditions peuvent bénéficier du minimum contributif (MICO) au titre des régimes alignés.

Le montant annuel de la pension de retraite de base s'inscrit, dans les régimes alignés, dont la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants, entre un maximum qui est fixé à 50 % du plafond de la sécurité sociale, soit 1 688,50 € par mois et un minimum de pension, appelé « minimum contributif » (MICO).

Le MICO, créé en 1983, est un mécanisme de complément de pension garantissant un niveau de retraite minimum pour les assurés du régime général, des régimes alignés (MSA salariés, SSTI) et de la CAVIMAC (régime des cultes). Il a pour objectif de relever le montant de la pension de retraite de base servie aux assurés qui, bien qu'ayant travaillé un grand nombre d'années, n'obtiennent qu'une faible retraite de base parce qu'ils ont cotisé sur des revenus peu élevés.

Le MICO servi à l'assuré est déterminé en fonction de la durée d'assurance validée ou cotisée par l'assuré. Il peut être « non majoré » ou « majoré » :

¹ Article L. 815-1 du code de la sécurité sociale

Le MICO non-majoré est calculé pour tous les bénéficiaires selon le nombre de trimestres validés. Pour les assurés ayant validé le nombre de trimestres requis, le MICO non majoré est servi en entier : le montant maximal est de 636,56 € par mois. Dans le cas inverse, le MICO de l'assuré est proratisé en fonction du nombre de trimestres validés.

Le MICO majoré est versé aux assurés qui justifient d'au moins 120 trimestres cotisés, c'est-à-dire des trimestres ayant donné lieu au versement de cotisations en contrepartie d'une activité. La majoration versée à l'assuré est entière (59,03 € / mois) si tous les trimestres requis pour sa génération sont cotisés. Sinon, le MICO majoré est proratisé en fonction du nombre de trimestres cotisés. Le montant maximal du MICO et du MICO majoré est de 695,59 € / mois.

Le MICO est un dispositif qui intervient à titre subsidiaire par rapport à l'ensemble des pensions de retraite de l'assuré. Cela signifie que son versement ne peut pas porter la somme des pensions de retraite perçues dans l'ensemble des régimes (base et complémentaire) au-delà d'un certain montant (1160,04 €). Si ce montant est dépassé, le MICO est alors écrêté en proportion.

Les travailleurs indépendants ont une retraite complémentaire pour laquelle il n'existe pas de minimum de pension.

1.1.2. Le minimum de retraite dans le régime des exploitants agricoles

Les agriculteurs non-salariés peuvent être chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, conjoints collaborateurs ou aidants familiaux (statut créé pour les membres de la famille de l'agriculteur qui travaillent dans l'exploitation familiale).

Ils bénéficient d'une retraite de base composée de deux étages :

- Une retraite forfaitaire, d'un montant maximum de 283,35 € par mois, proratisée en fonction de la durée d'assurance dans le régime ;
- Une retraite proportionnelle en points, calculée en fonction des cotisations versées.

Le montant annuel de la pension de retraite de base (retraite forfaitaire + retraite proportionnelle) s'inscrit, dans le régime des agriculteurs non-salariés, entre un maximum qui est fixé à 50 % du plafond de la sécurité sociale, soit 1 688,50 € par mois et un minimum de pension, appelé « pension majorée de référence » (PMR).

Créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, la PMR est un mécanisme de complément de pension garantissant aux agriculteurs un niveau minimal de pension de retraite de base. Il a pour objectif de relever le montant de la pension de retraite de base servie aux agriculteurs qui, bien qu'ayant travaillé un grand nombre d'années, n'obtiennent qu'une faible retraite de base parce qu'ils ont cotisé sur des revenus peu élevés.

Pour bénéficier de la PMR, les assurés doivent remplir les conditions d'une retraite à taux plein – soit qu'ils enregistrent la durée d'assurance requise tous régimes, soit qu'ils aient atteint l'âge légal du taux plein (67 ans). Ils doivent également avoir liquidé l'ensemble de leurs retraites personnelles.

La PMR est calculée de façon différente en fonction du statut de l'agriculteur :

La « PMR 1 » est ouverte aux chefs d'exploitation et aux veufs ou veuves d'un chef d'exploitation. Elle est calculée selon la durée d'assurance validée en tant que chef d'exploitation. La PMR 1 est servie entière (689, 40 € / mois) si l'assuré a atteint la durée d'assurance maximale requise. A défaut,

elle est proratisée en fonction de sa durée d'assurance. Ce montant est donc proche de la retraite de base minimum du régime général, le minimum contributif majoré.

La « PMR 2 » est ouverte aux conjoints et aidants familiaux. Le montant de cette PMR est de 547,81 € par mois. Ces derniers montants sont plus faibles car les cotisations de ces assurés sont calculées sur des assiettes forfaitaires réduites.

Si l'agriculteur a exercé dans plusieurs types de statuts (s'il a été aidant familial puis chef d'exploitation par exemple), il bénéficiera d'une part de la PMR 1 et d'une part de la PMR 2, chacune proratisées en fonction des durées d'assurance validées dans les deux statuts.

La PMR est un dispositif qui intervient à titre subsidiaire par rapport à l'ensemble des pensions de vieillesse de l'assuré. Cela signifie que son versement ne peut pas porter la somme des pensions de retraite perçues dans l'ensemble des régimes (base et complémentaire) au-delà d'un certain montant (860,07 € / mois). Si ce montant est dépassé, la PMR est alors écrêtée en proportion.

En 2017, 13 % des bénéficiaires d'un droit personnel percevaient la PMR soit environ 132 200 personnes. Le montant moyen de majoration versé s'élevait à 58 € par mois.

Malgré un montant de la PMR 1 proche du montant du minimum contributif majoré, les pensions modestes agricoles restent globalement plus faibles que celles des salariés du privé. C'est pour cela que depuis 2015, les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole peuvent bénéficier, en plus de la PMR, d'un complément différentiel servi par le régime complémentaire des travailleurs non-salariés agricoles, qui vise à porter leur retraite à 75 % du SMIC net agricole (via le versement d'un complément de points de retraite complémentaire). Le complément différentiel pour une carrière complète s'élève à 945 € bruts par mois, pour l'ensemble de la retraite. Pour bénéficier de ce dispositif, les exploitants dont la liquidation de la retraite est intervenue depuis 1997 doivent avoir validé, tous régimes, la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, dont 17,5 ans en tant qu'exploitant. Le complément différentiel du régime complémentaire obligatoire est uniquement réservé aux chefs d'exploitation et n'est donc pas ouvert aux conjoints collaborateurs ou aidants familiaux.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a présenté, lors de sa séance plénière du 24 mai 2018, une note sur les minima de retraite et de vieillesse à l'étranger¹.

Au sein des pays de l'OCDE, seuls l'Allemagne, l'Autriche, la Corée, les Etats-Unis et la République Slovaque ne sont dotés d'aucun dispositif de retraite minimale pour les retraités. Dans tous les autres pays, il existe un ou plusieurs dispositifs de retraite minimale. Ces dispositifs sont éventuellement complétés par des prestations d'aide sociale, universelles ou ciblées sur la population âgée.

Deux grandes formes de dispositifs visant à garantir un montant de retraite minimale peuvent être distingués :

Une retraite propre au système de retraite, ouverte aux seuls cotisants, proportionnelle à la durée de cotisation et portant la retraite à un minimum contributif (Belgique, Espagne, Italie et France) ;

Une retraite forfaitaire, universelle, ouverte à tous les citoyens et proportionnelle à la durée de résidence dans le Pays (Canada, Pays-Bas, Suède) ou proratisée à une durée d'assurance (Japon et Royaume-Uni).

1.3.1 Pays dans lesquels il existe une retraite portée à un minimum

En Belgique, en Espagne et en Italie, il existe des dispositifs de retraite minimale, analogues aux dispositifs français de minimum contributif et de minimum garanti. Ils se présentent sous la forme de majorations différentielles financées à partir de cotisations sociales.

1.3.2 Pays dans lesquels la retraite minimale est forfaitaire

Le Canada, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni disposent d'un premier étage de retraite de type universel, complété par d'autres étages de retraite. Ce premier étage joue à la fois le rôle de régime de base et de retraite minimale. Dans ces pays, la retraite de base, et donc la retraite minimale, est forfaitaire, versée sous condition d'âge, de résidence ou de durée d'affiliation. Elle est proratisée à la durée d'affiliation et éventuellement modulée selon le statut conjugal (personne seule ou en couple).

La Suède propose une retraite garantie qui est une allocation différentielle dégressive venant compléter la retraite de base contributive (en comptes notionnels) lorsque celle-ci est faible ou nulle. Financée sur le budget de l'Etat, elle dépend du statut conjugal. Elle est versée à taux plein jusqu'à un premier seuil, puis à taux réduit jusqu'à un second seuil au-delà duquel elle n'est pas versée.

¹ Réunion du Conseil d'orientation des retraites du 24 mai 2018 portant sur les minima de pension, document n°7 « les minima de pension et de vieillesse à l'étranger »

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Les travailleurs non-salariés agricoles et les travailleurs indépendants relevant de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants perçoivent des montants de pensions minimaux globalement plus faibles que ceux des travailleurs salariés du privé, et ce bien que, comme les salariés du privé, les travailleurs indépendants relevant de la SSTI sont éligibles au MICO et que les travailleurs non-salariés agricoles bénéficient de la PMR, dont le montant est proche de celui du MICO. La différence finale s'explique par la différence du montant des retraites complémentaires entre ces trois catégories de travailleurs, celui des travailleurs non-salariés agricoles et celui des travailleurs indépendants relevant de la SSTI étant plus faible que celui des travailleurs salariés du privé.

Ce constat avait déjà conduit le législateur à créer en 2014 le complément différentiel à la retraite complémentaire obligatoire des travailleurs non-salariés agricoles. Si cet outil a permis de relever le niveau des pensions modestes des populations concernées, celui-ci n'atteint pas encore 1 000 € nets.

Le système universel de retraite prévoit un minimum de pension couvrant l'ensemble de la retraite qui garantira à tout assuré à carrière complète un minimum de retraite, égal à 85 % du SMIC net, soit l'équivalent en 2021 d'environ 1 070 € nets par mois. Cette mesure permettra d'introduire une équité entre tous les assurés. Mais le gouvernement souhaite garantir, dès 2022, un montant brut garantissant une retraite nette de 1 000 € pour les travailleurs indépendants relevant de la SSTI et les travailleurs non-salariés agricoles. Cet objectif nécessite de modifier les dispositions législatives afférentes au complément différentiel des exploitants agricoles et de créer un équivalent à ce dispositif pour les travailleurs indépendants relevant de la SSTI.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif mis en place par cet article permettra d'anticiper le passage au système universel de retraite en revalorisant dès 2022 les pensions d'assurés ayant effectué des carrières complètes avec des rémunérations modestes et en leur garantissant un revenu mensuel minimum de 1 000 € nets par mois.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION ENVISAGÉE

Une option aurait pu consister à revaloriser la pension de base des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles. Cette option n'était cependant pas souhaitable car elle n'aurait pas apporté de réponse à la source de la faiblesse des niveaux de pensions modestes des populations concernées, à savoir la retraite complémentaire.

De plus, cela aurait conduit à créer un régime dérogatoire pour les salariés indépendants d'une part (leur régime de base étant aligné) et à créer une différence entre la PMR et le MICO d'autre part, alors que ces deux dispositifs ont actuellement des montants proches.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Pour les travailleurs indépendants relevant de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants, le dispositif retenu consiste à créer un complément différentiel de points de retraite complémentaire pour les bénéficiaires du minimum contributif majoré et liquidant leur retraite à compter du 1^{er} janvier 2022. Ce complément différentiel sera fixé en pourcentage du SMIC et sera exclu du mécanisme d'écèlement.

Pour les exploitants agricoles, le complément différentiel sera revalorisé pour les retraites liquidées à compter du 1^{er} janvier 2022.

Les montants seront fixés à :

- Un montant brut garantissant une retraite nette de 1 000 € en 2022 ;
- Un montant brut garantissant une retraite nette équivalente à 83 % du SMIC net en 2023 ;
- Un montant brut garantissant une retraite nette équivalente à 84 % du SMIC net en 2024 ;
- Un montant brut garantissant une retraite nette équivalente à 85 % du SMIC net à partir de 2025.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article crée un nouvel article L. 635-5 au sein du code de la sécurité sociale et modifie l'article L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime.

4.2. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Le présent article permet de garantir une pension de retraite nette de 1 000 € en 2022 pour les travailleurs indépendants et des exploitants agricoles liquidant leur retraite à compter du 1^{er} janvier 2022.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la définition par décret du montant du montant minimal de retraite que permettra d'atteindre le complément différentiel, qui sera fixé en pourcentage du SMIC, tant pour les travailleurs indépendants que pour les salariés agricoles.

TABLEAU COMPARATIF

	Nouvel article L. 635-5 du code de la sécurité sociale
	Peuvent bénéficier d'un complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire les personnes mentionnées à l'article L. 631-1 bénéficiaires du minimum de pension majoré prévu à l'article L. 351-10, à l'exception des assurés mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 611-1. Ce complément différentiel a pour objet de porter, lors de la liquidation de la pension de retraite, les droits propres servis à l'assuré par les régimes d'assurance vieillesse mentionnés à l'article L. 173-1-2 et par les régimes de retraite complémentaire obligatoires associés à ces régimes, à un montant minimal déterminé en fonction de la durée d'assurance accomplie par l'assuré en tant que travailleur indépendant relevant de l'article L. 631-1. Pour une carrière complète de travailleur indépendant mentionné à l'article L. 631-1, ce montant minimal est fixé par décret en pourcentage du montant mensuel du salaire minimum de croissance brut en vigueur au 1^{er} janvier de l'année civile au cours de

	laquelle l'assuré liquide sa retraite. Lorsque l'assuré n'a pas accompli une carrière complète, ce montant est proratisé en fonction de la durée acquise. Ce montant minimal est exclu du montant mensuel total prévu par l'article L. 173-2. Le présent article s'applique pour les pensions de retraite prenant effet à compter du 1er janvier 2022.
Article L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime	Article L. 732-63 modifié du code rural et de la pêche maritime
I. — Peuvent bénéficier d'un complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire les personnes dont la pension de retraite de base servie à titre personnel prend effet : 1° Avant le 1er janvier 1997 et qui justifient de périodes minimales d'activité non salariée agricole et d'assurance en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole accomplies à titre exclusif ou principal ; 2° A compter du 1er janvier 1997 et qui justifient, dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, d'une durée d'assurance ou de périodes reconnues équivalentes au moins égale à la durée requise par l'article L. 732-25, dans sa rédaction en vigueur à la date de liquidation de la pension de retraite, pour ouvrir droit à une pension à taux plein du régime d'assurance vieillesse de base des personnes non salariées des professions agricoles et de périodes minimales d'assurance accomplies en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, à titre exclusif ou principal.	I. — Peuvent bénéficier d'un complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire les personnes dont la pension de retraite de base servie à titre personnel prend effet : 1° Avant le 1er janvier 1997 et qui justifient de périodes minimales d'activité non salariée agricole et d'assurance en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole accomplies à titre exclusif ou principal ; 2° A compter du 1er janvier 1997 et qui justifient, dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, d'une durée d'assurance ou de périodes reconnues équivalentes au moins égale à la durée requise par l'article L. 732-25, dans sa rédaction en vigueur à la date de liquidation de la pension de retraite, pour ouvrir droit à une pension à taux plein du régime d'assurance vieillesse de base des personnes non salariées des professions agricoles et de périodes minimales d'assurance accomplies en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, à titre exclusif ou principal.

II. — Ce complément différentiel a pour objet de porter, au 1er janvier 2015 pour les pensions de retraite prenant effet avant le 1er janvier 2015 ou lors de la liquidation de la pension de retraite pour les pensions de retraite prenant effet à compter du 1er janvier 2015, les droits propres servis à l'assuré par le régime d'assurance vieillesse de base et par le régime de retraite complémentaire obligatoire des personnes non salariées des professions agricoles à un montant minimal. Pour les pensions liquidées avant le 1er janvier 2015, ce montant minimal est calculé au plus tôt au 1er octobre 2015 et, pour les pensions prenant effet à compter du 1er janvier 2015, au 1er octobre de l'année civile au cours de laquelle la pension de retraite prend effet ou à la date d'effet de la pension de retraite lorsque celle-ci est postérieure au 1er octobre. III. — Ce montant minimal est déterminé en fonction de la durée d'assurance au titre d'une activité non salariée agricole et des périodes d'assurance en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, accomplies, à titre exclusif ou principal, par l'assuré dans le régime d'assurance vieillesse de base des personnes non salariées des professions agricoles. IV. — Pour une carrière complète de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, accomplie à titre exclusif ou principal, ce montant minimal annuel est égal à un pourcentage de 1 820 fois le montant du salaire minimum de croissance retenu après déduction des contributions et cotisations obligatoires dues au titre des régimes de base et complémentaire légalement obligatoire des salariés agricoles. Ce pourcentage est égal à 73	II. — Ce complément différentiel a pour objet de porter, au 1er janvier 2015 pour les pensions de retraite prenant effet avant le 1er janvier 2015 ou lors de la liquidation de la pension de retraite pour les pensions de retraite prenant effet à compter du 1er janvier 2015, les droits propres servis à l'assuré par le régime d'assurance vieillesse de base et par le régime de retraite complémentaire obligatoire des personnes non salariées des professions agricoles à un montant minimal. Pour les pensions liquidées avant le 1er janvier 2015, ce montant minimal est calculé au plus tôt au 1er octobre 2015 et, pour les pensions prenant effet à compter du 1er janvier 2015, au 1er octobre de l'année civile au cours de laquelle la pension de retraite prend effet ou à la date d'effet de la pension de retraite lorsque celle-ci est postérieure au 1er octobre. III. — Ce montant minimal est déterminé en fonction de la durée d'assurance au titre d'une activité non salariée agricole et des périodes d'assurance en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, accomplies, à titre exclusif ou principal, par l'assuré dans le régime d'assurance vieillesse de base des personnes non salariées des professions agricoles. IV. — Pour les pensions liquidées avant le 1er janvier 2022, pour une carrière complète de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, accomplie à titre exclusif ou principal, ce montant minimal annuel est égal à un pourcentage de 1 820 fois le montant du salaire minimum de croissance retenu après déduction des contributions et cotisations obligatoires dues au titre des régimes de base et complémentaire légalement obligatoire des

% au 1er janvier 2015, à 74 % au 1er janvier 2016 et à 75 % à compter du 1er janvier 2017 de la valeur du salaire minimum de croissance en vigueur au 1er janvier de l'exercice du versement. Le montant du salaire minimum de croissance net est celui en vigueur au 1er janvier 2015 pour les pensions de retraite ayant pris effet avant le 1er janvier 2015 ou celui en vigueur au 1er janvier de l'année civile au cours de laquelle la pension de retraite prend effet pour les pensions de retraite prenant effet à compter du 1er janvier 2015. Un décret fixe les modalités d'application du présent article et précise notamment le mode de calcul du complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire et les conditions suivant lesquelles les durées d'assurance mentionnées aux I à III sont prises en compte pour le calcul du montant minimal annuel, les modalités d'appréciation de la carrière complète et les modalités selon lesquelles sont appréciés les droits propres servis à l'assuré.	salariés agricoles. Ce pourcentage est égal à 73 % au 1er janvier 2015, à 74 % au 1er janvier 2016 et à 75 % à compter du 1er janvier 2017 de la valeur du salaire minimum de croissance en vigueur au 1er janvier de l'exercice du versement. Le montant du salaire minimum de croissance net est celui en vigueur au 1er janvier 2015 pour les pensions de retraite ayant pris effet avant le 1er janvier 2015 ou celui en vigueur au 1er janvier de l'année civile au cours de laquelle la pension de retraite prend effet pour les pensions de retraite prenant effet à compter du 1er janvier 2015. Pour les pensions liquidées à compter du 1er janvier 2022, ce montant minimal annuel est égal à un pourcentage fixé par décret de la valeur du salaire minimum de croissance en vigueur au 1er janvier de l'exercice du versement. Un décret fixe les modalités d'application du présent article et précise notamment le mode de calcul du complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire et les conditions suivant lesquelles les durées d'assurance mentionnées aux I à III sont prises en compte pour le calcul du montant minimal annuel, les modalités d'appréciation de la carrière complète et les modalités selon lesquelles sont appréciés les droits propres servis à l'assuré.

Article 42 : Périodes d'interruption d'activité

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système de retraite actuel, il existe des règles de compensation des périodes d'interruption d'activité qui diffèrent selon le régime d'affiliation de l'assuré et le type de risque considéré (maladie, maternité, chômage, *etc.*) :

le fait générateur des droits à retraite attribués au titre de la maladie, de la maternité, de l'invalidité, des accidents du travail et maladies professionnelles et du chômage est l'existence d'une indemnisation du risque ayant entraîné l'interruption, par un organisme de sécurité sociale (par exemple, versement d'indemnités journalières maladie, maternité et pension d'invalidité par les caisses primaires d'assurance maladie pour les salariés du régime général) ou un organisme tiers (par exemple, allocations chômage versées par Pôle Emploi ou par l'employeur en auto-assurance). Or, en raison des différences de réglementation entre régimes, certains assurés ne bénéficient pas de couverture pour tous les risques, ce qui les prive des droits à retraite associés ;

l'attribution de droits à retraite au titre des périodes d'interruption d'activité dépend ainsi, sauf exceptions¹, des modalités d'indemnisation des risques par les régimes de sécurité sociale, qui sont disparates. Il existe en effet une grande variété de règles d'indemnisation par les différents régimes de sécurité sociale, à la fois en termes de calibrage (existence ou non de jours de carence, durée d'indemnisation, taux de remplacement) et de modalités de couverture, qui peuvent allier logique assurantielle (revenu de remplacement non cotisé) et auto-assurance (maintien de rémunérations cotisées) ;

du point de vue des droits à retraite, les modalités de compensation des périodes d'interruption d'activité sont également hétérogènes entre les différents régimes d'affiliation (attribution de trimestres assimilés², de points gratuits, maintien de traitement, exonération de cotisations, *etc.*).

1.1.1. Périodes de chômage indemnisé

Les salariés (régime général, MSA), les assurés de certains régimes spéciaux (ENIM, CRPCEN, Opéra national de Paris, régime des mines, IEG) et les travailleurs indépendants (SSTI, exploitants agricoles, CNAVPL, CNBF) s'ouvrent des droits aux allocations chômage et valident des droits à retraite à ce titre.

¹ Certaines périodes assimilées ne dépendent pas d'une indemnisation du risque ayant entraîné l'interruption : périodes assimilées attribuées au titre du chômage non indemnisé, du service national, d'une activité de sportif de haut niveau.

² L'attribution de trimestres assimilés ne peut avoir pour effet de porter à un chiffre supérieur à quatre le nombre de trimestres d'assurance valable au titre d'une même année civile.

Pour les salariés du secteur privé (régime général et MSA), et les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, les régimes de retraite de base attribuent une période assimilée pour chaque période comportant 50 jours de perception de l'allocation chômage (allocation de retour à l'emploi - ARE) ou d'allocations assimilées (allocation de solidarité spécifique - ASS, allocation de sécurisation professionnelle - ASP, indemnité d'activité partielle, allocation complémentaire versée aux salariés ayant accepté d'être placés à temps partiel dans le cadre d'une convention de passage à temps partiel, indemnité de préretraite dans le cadre d'accords d'entreprises)¹.

Pour les travailleurs indépendants relevant de la SSTI, chaque trimestre comportant 50 jours de perception de l'allocation chômage des travailleurs indépendants (ATI) est validé en tant que période assimilée².

Pour les membres des professions libérales et les avocats, les périodes ayant donné lieu au versement de l'allocation sont comptées comme période d'assurance dans le régime³.

Dans le régime complémentaire des salariés de droit privé AGIRC-ARRCO, la perception d'une indemnité chômage (ARE, allocation spécifique de reclassement - ASR) donne droit à l'attribution de points pour chaque jour indemnisé. Des points peuvent également être obtenus dans le cadre de dispositifs spécifiques (ASP), ainsi que de dispositifs de solidarité et de préretraites (ASS, allocation spécifique du fonds national de l'emploi - ASFNE, indemnisation au titre des congés de conversion).

À l'IRCANTEC, régime complémentaire des salariés de droit public, la personne au chômage indemnisé acquiert des droits pour chaque jour indemnisé⁴.

Pour les personnels navigants, les périodes de chômage ayant donné lieu à versement des prestations sont validées pour la constitution des droits à la retraite en temps et en salaire⁵.

Les travailleurs indépendants relevant de la SSTI, les professionnels libéraux, les avocats et les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole ne bénéficient pas en revanche de points de retraite complémentaire au titre de leurs périodes de chômage.

Les salariés de certains régimes spéciaux non statutaires (ENIM, régime des mines, Opéra national de Paris, Comédie-Française, CRPCEN) bénéficient de périodes assimilées au titre du chômage indemnisé. Dans les régimes statutaires, les situations de chômage sont extrêmement rares et ne sont pas prises en compte dans le calcul de la retraite. Le régime des IEG constitue toutefois une exception, dans la mesure où les périodes de chômage indemnisé sont prises en compte dans le calcul des droits à retraite.

1.1.2. Périodes de chômage non indemnisé

Les assurés des régimes alignés (régime général, MSA, SSTI) s'ouvrent des droits à retraite au titre du chômage non indemnisé, uniquement pour leur retraite de base. Ils valident une période assimilée pour chaque trimestre comportant 50 jours de chômage non indemnisé (CNI), dans la limite de 6

¹ Pour les salariés, art. L. 351-3 et R. 351-12 CSS.

² Art. D. 634-2 CSS

³ Arts. D. 643-2CSS et R. 653-4 CSS.

⁴ Article 11 ter de l'arrêté du 30 décembre 1970.

⁵ Article R. 426-13 code de l'aviation civile

trimestres pour la première période et dans la limite d'un an pour les périodes ultérieures (5 ans pour certains assurés proches de la retraite)¹.

Les assurés du régime des mines bénéficient également de périodes assimilées au titre du CNI.

Les autres régimes ne prévoient pas de validation à ce titre.

1.1.3. Périodes de maladie

Les travailleurs salariés du régime général et de la MSA valident dans leurs régimes de retraite de base un trimestre de période assimilée² pour chaque trimestre comportant 60 jours de perception d'indemnité journalière (IJ) maladie³.

Les salariés qui bénéficient d'IJ maladie et qui justifient d'un an d'ancienneté dans leur entreprise peuvent bénéficier d'un complément employeur⁴. Les sommes versées à ce titre sont assujetties à cotisations prises en charge par l'employeur et constituent des reports au compte pour l'assuré.

Dans le régime de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO dont relèvent les salariés du secteur privé, les périodes d'incapacité de travail pour maladie faisant l'objet d'une indemnisation supérieure à 60 jours consécutifs donnent lieu à l'attribution de points gratuits, dès le premier jour d'arrêt, qui améliorent le montant de leur retraite complémentaire. Le nombre total des points cotisés et non cotisés pour l'année est écrêté de manière à ce qu'il ne soit pas supérieur à celui de l'année précédant l'arrêt de travail⁵.

À l'IRCANTEC (agents contractuels de droit public), les périodes d'incapacité de travail pour maladie faisant l'objet d'une indemnisation de la sécurité sociale supérieure à 30 jours consécutifs donnent lieu à l'attribution de points gratuits, dès le premier jour d'arrêt⁶.

Pour les travailleurs indépendants relevant de la SSTI, des périodes assimilées sont attribuées pour chaque période de 60 jours de perception d'IJ maladie⁷. En revanche, il n'y a pas de prise en compte pour la retraite complémentaire.

Pour les non-salariés des professions agricoles qui relèvent de la MSA, un trimestre assimilé et le quart du nombre minimum annuel de points de retraite proportionnelle applicable au statut de l'assuré sont attribués en retraite de base pour chaque période de 60 jours d'hospitalisation, ainsi que pour chaque période de 60 jours de perception d'IJ en cas d'incapacité physique temporaire à travailler en raison d'une maladie ou d'un accident de la vie privée⁸. Cependant le principe d'annualité des cotisations, qui rend les cotisations exigibles sur l'ensemble de l'année civile lorsque l'assuré est en activité au 1^{er} janvier, permet aux non-salariés agricoles d'acquérir des droits cotisés en retraite de base et en retraite complémentaire obligatoire, y compris en cas d'interruption

¹ Pour les salariés, art. L. 351-3 et R. 351-12 CSS. Pour les TI du RG, art. L. 634-2 et D. 634-2 CSS.

² Périodes d'interruption de travail qui n'ont pas donné lieu à cotisations mais qui donnent droit à la validation de trimestres de retraite, pris en compte pour le calcul du taux plein et du coefficient de proratisation.

³ Art. L. 351-3 et R. 351-12 CSS.

⁴ Pour percevoir le complément employeur, il faut remplir les conditions suivantes : justifier d'au moins une année d'ancienneté dans l'entreprise, avoir transmis à l'employeur le certificat médical dans les 48 heures, bénéficier d'IJ versées par la sécurité sociale, être soigné en France ou dans l'un des États membres de l'Espace économique européen, ne pas être travailleur à domicile ou salarié saisonnier, intermittent ou temporaire.

⁵ Art. 57 et 58 de l'ANI du 17 novembre 2017.

⁶ Art. 11 de l'arrêté du 30 décembre 1970.

⁷ Art L. 634-2 et 1° de l'art. D. 634-2 CSS.

⁸ Art. L.732-21 CRPM.

d'activité au titre de la maladie (soit 4 trimestres et le nombre annuel de points correspondant au statut de l'assuré).

Les professions libérales qui relèvent de la CNAVPL ne perçoivent pas d'IJ maladie de la part d'un régime de sécurité sociale, seules certaines sections professionnelles versent des indemnités au titre de l'incapacité temporaire à compter du 91^{ème} jour. Les périodes d'incapacité supérieures à six mois ayant donné lieu à reconnaissance par une commission ad hoc peuvent donner lieu à une exonération de cotisation et être prises en compte dans la durée d'assurance. Par ailleurs, ces périodes donnent droit à l'attribution de 400 points gratuits¹ au titre du régime de base. Certaines sections proposent une exonération partielle ou totale de la cotisation au régime complémentaire (CARMF, CARPIMKO, CARCDSF, CAVAMAC, CAVEC, CAVOM, CAVP ; CIPAV) et permettent l'acquisition de points dans le régime complémentaire (CARMF, CARPIMKO, CAVP, CAVEC, CAVOM, CIPAV).

Les avocats, qui relèvent de la CNBF au titre de la retraite de base et de la retraite complémentaire, ne perçoivent pas d'IJ maladie, mais des IJ dites temporaires au titre de l'incapacité temporaire à compter du 91^{ème} jour s'ils se trouvent dans l'incapacité d'exercer leur profession. Par ailleurs, les périodes de d'incapacité professionnelle supérieures à six mois peuvent être prises en compte pour le calcul de la durée d'assurance dans le régime de base : il s'agit des périodes ayant donné lieu à une prise en charge totale ou partielle des cotisations forfaitaires par la CNBF, sur décision d'une commission spécifique du conseil d'administration.² Ces périodes ne permettent pas l'acquisition de points dans le régime complémentaire.

Les salariés de certains régimes spéciaux non statutaires (CRPCEN³, ENIM, régime des mines⁴) bénéficient d'IJ et de périodes assimilées pour le calcul de leur retraite. Dans les régimes statutaires (fonctions publiques, IEG, SNCF, RATP, Banque de France, Port autonome de Strasbourg), ainsi qu'à l'Opéra national de Paris et à la Comédie-Française, les congés de maladie, de longue maladie ou de longue durée sont assimilés à des services effectifs. Durant ces périodes, la rémunération est maintenue en tout ou partie et soumise à cotisation. Ces périodes sont ainsi prises en compte de la même façon que si l'agent était en activité. Concernant les militaires, les congés de longue maladie et de longue durée pour maladie sont des périodes de non activité mais sont rémunérés et font l'objet d'une validation de période pour le calcul de la pension.

1.1.4. Périodes de maternité

Pour les travailleurs salariés du régime général et de la MSA, il est attribué un trimestre assimilé par période de 90 jours de perception d'indemnités journalières maternité (un trimestre étant au minimum validé à ce titre). Les IJ maternité font l'objet d'un report au compte à hauteur de 125 % de leur montant, calibré pour être neutre par rapport aux revenus antérieurs⁵.

Le régime complémentaire AGIRC-ARRCO, comme pour la maladie, octroie des points gratuits pour les périodes de maternité faisant l'objet d'une indemnisation supérieures à 60 jours consécutifs

¹ Art. L. 642-3 et D. 643-2 CSS.

² 2° de l'article R. 653-4 du code de la sécurité sociale.

³ Art. 90 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse.

⁴ Art. 132 du décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines.

⁵ Art. L. 351-3 CSS.

dès le premier jour d'arrêt¹. À l'IRCANTEC, les périodes de maternité faisant l'objet d'une indemnisation de la sécurité sociale supérieure à 30 jours consécutifs donnent lieu à l'attribution de points gratuits dès le premier jour d'arrêt².

Pour les travailleurs indépendants relevant de la SSTI, des cotisations sont prélevées sur les IJ maternité. En complément, des périodes assimilées sont attribuées pour chaque période de 90 jours de perception d'IJ maternité³. En revanche, il n'y a pas de prise en compte des périodes de maternité pour la retraite complémentaire.

Les exploitantes agricoles perçoivent des IJ maternité lorsqu'elles ne remplissent pas les conditions pour percevoir une allocation ayant pour but de prendre en charge les frais occasionnés par leur remplacement. Le principe d'annualité des cotisations, qui rend les cotisations exigibles sur l'ensemble de l'année civile lorsque l'assurée est en activité au 1^{er} janvier, permet aux non-salariés agricoles d'acquérir des droits cotisés en retraite de base et en retraite complémentaire, y compris en cas d'interruption d'activité au titre de la maternité (soit 4 trimestres et le nombre annuel de points correspondant au statut de l'assuré).

Les avocates bénéficient d'IJ et d'allocation forfaitaire au titre de la maternité⁴. Le trimestre de l'accouchement est pris en compte pour le calcul de la durée d'assurance dans le régime de base. Elles bénéficient également d'une exonération d'un quart de leur cotisation forfaitaire durant l'année au titre de laquelle ladite cotisation est appelée⁵. En revanche, aucun point n'est accordé dans le régime complémentaire.

Les membres des professions libérales affiliés à la CNAVPL bénéficient d'IJ et d'allocation forfaitaire au titre de la maternité à hauteur de 100 points gratuits (non cotisés) accordés au titre du trimestre de l'accouchement dans le régime de base⁶. Aucun point n'est accordé dans le régime complémentaire, à l'exception de la CARMF.

Pour les personnels navigants, les périodes de congé maternité ainsi que les périodes d'inaptitude temporaire liées à la grossesse dans le cadre de la suspension d'un contrat de travail de navigant sont validées pour la constitution des droits à la retraite⁷.

Les salariés de certains régimes spéciaux non statutaires (CRPCEN, régime des mines) bénéficient d'indemnités journalières et de périodes assimilées. Dans les régimes statutaires (fonctions publiques, SNCF, RATP, Banque de France, IEG), ainsi qu'à la Comédie-Française, à l'Opéra national de Paris et à l'ENIM, les congés maternité sont assimilés à des services effectifs, donc pris en compte comme s'ils avaient été travaillés.

Il convient de souligner que le congé de paternité et d'accueil de l'enfant ne donne pas de droit à retraite, dans la mesure où la durée relativement courte de l'arrêt limite son impact sur les droits à retraite de l'assuré. Il peut néanmoins être assimilé à des services effectifs dans les régimes statutaires.

¹ Art. 57 et 58 de l'ANI du 17 novembre 2017.

² Art. 11 de l'arrêté du 30 décembre 1970.

³ Art. L. 634-2 CSS et art. D. 634-2 CSS.

⁴ Art. L. 623-1 CSS.

⁵ R. 653-4 du code de la sécurité sociale

⁶ Art. L. 643-1 et D. 643-1 CSS

⁷ Article R. 426-13 du code de l'aviation civile

1.1.5. Périodes d'invalidité

Pour les assurés des régimes alignés, un trimestre est accordé pour chaque trimestre civil comportant une échéance du paiement de la pension d'invalidité¹.

Dans le régime complémentaire AGIRC-ARRCO, les périodes d'incapacité de travail pour invalidité faisant l'objet d'une indemnisation supérieure à 60 jours consécutifs donnent lieu à l'attribution de points gratuits dès le premier jour d'arrêt.

A l'IRCANTEC, les périodes d'incapacité de travail pour invalidité faisant l'objet d'une indemnisation de la sécurité sociale supérieures à 30 jours consécutifs donnent lieu à l'attribution de points gratuits dès le premier jour d'arrêt².

Au régime complémentaire des travailleurs indépendants affiliés à la SSTI, des points gratuits d'assurance vieillesse complémentaire sont attribués à partir du 90^{ème} jour de perception d'une pension d'invalidité ou d'incapacité. Ils sont financés par les cotisations au régime invalidité-décès³.

Pour les non-salariés des professions agricoles, un trimestre assimilé et le quart du nombre minimum annuel de point de retraite proportionnelle applicable au statut de l'assuré sont attribués en retraite de base pour chaque trimestre civil comportant une échéance du paiement de la pension d'invalidité (AMEXA). Dans le régime de retraite complémentaire de ces exploitants agricoles, les périodes de perception d'une pension d'invalidité ne donnent pas droit à l'attribution de points.

Pour les membres des professions libérales affiliés à la CNAVPL, les personnes reconnues atteintes d'une incapacité d'exercice de leur profession pour une durée de 6 mois ou plus sont exonérées du paiement des cotisations au régime de base et ces périodes sont comptabilisées comme des périodes d'assurance dans le régime. Par ailleurs, 200 points gratuits au régime de base sont attribués aux personnes ayant exercé une activité libérale en étant atteintes d'une invalidité entraînant l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne⁴. Pour la retraite complémentaire, certaines sections attribuent des points gratuits au titre des périodes d'invalidité (CARMF, CARPIMKO, CAVP, CAVEC, CAVOM, CIPAV).

Sous réserve que la cessation de l'activité de navigant est liée à l'incapacité survenue, la CRPN verse une pension sans décote, à compter de la décision d'incapacité définitive du conseil médical de l'aéronautique civile :

1° Sous réserve qu'ils justifient de la condition d'âge définie au I de l'article R. 426-11 et que la durée comprise entre la date de leur première affiliation au régime et la date d'effet du droit soit au moins égale à la durée mentionnée au 2° du même I (20 ans), aux personnels navigants reconnus incapables définitivement à l'exercice de la profession de navigant par ce conseil ;

2° Sans condition d'âge ou de durée :

a) aux affiliés invalides, au sens de l'article L. 341-1 du code de la sécurité sociale, s'ils cotisaient à la caisse de retraite lorsque les causes de l'incapacité définitive et de l'invalidité sont survenues ;

¹ Pour les salariés, art L. 351-3 et R. 351-12 CSS. Pour les TI du RG, art. L. 634-2 et D.634-2 CSS. Pour les exploitants agricoles, art. L.732-21 et D. 732-52-1, 3° et 6° CRPM.

² Article 11 bis de l'arrêté du 30 décembre 1970 modifié.

³ Article 7 Règlement du régime complémentaire des indépendants.

⁴ Art. L. 643-1 CSS.

b) aux affiliés reconnus inaptes définitivement, au titre d'une affection reconnue imputable au service aérien par le conseil médical de l'aéronautique civile, s'ils cotisaient à la caisse de retraite lorsque la cause de l'inaptitude définitive est survenue ;

c) aux affiliés reconnus inaptes définitivement, au titre d'un accident du travail ayant entraîné l'inaptitude définitive, s'ils cotisaient à la caisse de retraite lorsque l'accident est survenu.

Pour les avocats, les périodes de perception de la pension d'invalidité sont prises en compte pour calculer la durée d'assurance dans le régime de base¹. Aucune compensation n'est prévue pour les retraites complémentaires.

Dans les régimes de la fonction publique, de la SNCF, de la RATP, de la Banque de France, de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française, une pension de retraite pour invalidité, parfois appelée « pension de réforme », peut être liquidée sans condition d'âge, en cas d'inaptitude définitive à l'exercice des fonctions ou de toute activité auprès de l'employeur concerné. Pour les fonctionnaires, certaines périodes d'invalidité peuvent donner lieu à placement de l'agent en disponibilité d'office pour raison de santé et au versement d'indemnités journalières ou d'une allocation d'invalidité temporaire en auto-assurance, qui ne sont pas prises en compte pour la retraite.

Dans le régime des clercs et employés de notaires, le régime des mines et le régime des cultes, les périodes de perception d'une pension d'invalidité sont prises en compte dans les mêmes conditions qu'au régime général (validation gratuite des trimestres).

Les salariés des IEG et les marins peuvent bénéficier d'une retraite liquidée pour inaptitude ou d'une pension d'invalidité liquidée dans les conditions proches de celles du régime général.

1.1.6. Période suite à un accident du travail ou une maladie professionnelle

Périodes de perception d'indemnités journalières au titre d'une incapacité temporaire

Pour les salariés (régime général et MSA), il est attribué un trimestre assimilé par période de 60 jours de perception d'indemnités journalières au titre d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle²

Dans le régime complémentaire AGIRC-ARRCO, les périodes d'incapacité au travail supérieures à 60 jours liées à un accident donnant lieu à la perception d'IJ permettent l'attribution de points gratuits dès le premier jour d'arrêt³.

A l'IRCANTEC aucun point gratuit n'est attribué au titre de la perception des IJ accidents du travail.

Pour leurs retraites de base et complémentaire, les travailleurs indépendants relevant de la SSTI ne valident pas de droit à retraite spécifique au titre de la perception d'IJ accident du travail ou maladie professionnelle. Toutefois, en gestion, ces situations sont traitées comme des arrêts de travail de droit commun et permettent à l'assuré, s'il remplit les conditions d'ouverture du droit, de bénéficier d'IJ maladie donnant lieu à la validation de trimestres assimilés en base et de points gratuits en complémentaire.

¹ 3° de l'article R. 653-4 CSS.

² Art. L. 351-3 et R. 351-12 CSS.

³ Art. 57 et 58 de l'ANI du 17-11-2017.

Pour les non-salariés des professions agricoles en retraite de base, il est attribué un trimestre assimilé et le quart du nombre minimum annuel de point de retraite proportionnelle applicable au statut de l'assuré, également par période de 60 jours de perception d'IJ au titre d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. Dans le régime de retraite complémentaire, les périodes assimilées ne donnent pas droit à l'attribution de points.

Pour les membres des professions libérales affiliés à la CNAVPL, il n'est pas prévu de validation spécifique de droit au titre des accidents du travail. Toutefois, en cas d'incapacité supérieure à six mois, elles peuvent bénéficier d'une exonération de cotisation. Certaines sections (CARMF, CARPIMKO, CAVEC, CAVOM, CAVP, CIPAV) permettent l'acquisition de points dans le régime complémentaire.

Pour les avocats, il n'est pas prévu de validation spécifique de droit au titre des accidents du travail. Toutefois, les périodes de perception de l'allocation pour invalidité temporaire, versées en raison d'une maladie ou d'un accident, sont prises en compte pour calculer la durée d'assurance dans le régime de base. Aucune compensation n'est prévue pour la retraite complémentaire.

Le régime des mines, l'ENIM et la CRPCEN attribuent des périodes assimilées au titre des périodes de perception d'indemnités journalières concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Dans les régimes statutaires de la fonction publique, les congés attribués pour accidents de service et maladies professionnelles sont assimilés à des services effectifs. Durant ces périodes, la rémunération est maintenue en tout ou partie (pas de perception de revenu de remplacement) et soumise à cotisation. Ces périodes sont ainsi prises en compte de la même façon que si l'agent était en activité. Par ailleurs, une pension de retraite pour invalidité professionnelle et une rente viagère d'invalidité peuvent être liquidées sans condition d'âge, en cas d'incapacité définitive à l'exercice des fonctions ou de toute activité auprès de l'employeur concerné. Dans les autres régimes spéciaux statutaires (SNCF, RATP, IEG, Banque de France), des dispositions similaires s'appliquent.

Rente AT/MP de plus de 66 % au titre d'une incapacité permanente

Pour les salariés (régime général et MSA), il est attribué un trimestre assimilé par période de 60 jours de perception de rente au titre d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle¹.

Dans le régime complémentaire AGIRC-ARRCO, les titulaires d'une rente en réparation d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, avec un taux d'incapacité permanente d'au moins deux tiers, se voient attribuer des points gratuits dès le premier jour d'arrêt.

A l'IRCANTEC, les titulaires d'une rente en réparation d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle se voient également attribuer des points gratuits.

Pour leur retraite de base, les travailleurs indépendants relevant de la SSTI ayant souscrit à l'assurance vieillesse volontaire valident un trimestre assimilé pour chaque trimestre civil comprenant trois mensualités de paiement de la rente d'accident de travail pour incapacité permanente au moins égale à 66 %². Le régime de retraite complémentaire (RCI) ne prévoit pas l'attribution de points gratuits à ce titre.

¹ Art. L. 351-3 et R. 351-12 CSS.

² Art. D. 634-2 CSS.

Pour les non-salariés des professions agricoles, en retraite de base, il est attribué un trimestre assimilé et le quart minimum annuel de point de retraite proportionnelle applicable au statut de l'assuré, par période de 60 jours de perception d'une pension d'invalidité au titre d'un accident survenu ou d'une maladie professionnelle constatée avant le 1^{er} avril 2002 (AAEXA) ou d'une rente au titre d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle (ATEXA) pour une incapacité permanente au moins égale à 66 %. Dans le régime de retraite complémentaire, les périodes assimilées ne donnent pas droit à l'attribution de points. Toutefois, les anciens chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole titulaires d'une pension d'invalidité ou d'une rente sont affiliés à ce régime et acquièrent des points en contrepartie d'une cotisation minimum.

Pour les avocats, il n'est pas prévu de validation spécifique de droit à retraite au titre des accidents du travail (les périodes de perception de la pension pour invalidité permanente étant toutefois prises en compte pour calculer la durée d'assurance dans le régime de base). Aucune compensation n'est prévue pour la retraite complémentaire.

Le régime des mines, l'ENIM et la CRPCEN attribuent des périodes assimilées au titre des périodes de perception d'une rente pour incapacité permanente de travail au moins égale à 66 %.

Dans les régimes statutaires de la fonction publique, les congés attribués pour accident de service et maladie professionnelle sont assimilés à des services effectifs. Durant ces périodes, la rémunération est maintenue en tout ou partie (pas de perception de revenu de remplacement) et soumise à cotisations. Ces périodes sont ainsi prises en compte de la même façon que si l'agent était en activité. Par ailleurs, une pension de retraite pour invalidité professionnelle et une rente viagère d'invalidité peuvent être liquidées sans condition d'âge, en cas d'incapacité définitive à l'exercice des fonctions ou de toute activité auprès de l'employeur concerné. Dans les autres régimes spéciaux dits statutaires (SNCF, RATP, IEG, Banque de France), des dispositions similaires s'appliquent.

1.1.7. Autres types de périodes

De nombreux autres types de périodes d'inactivité professionnelle peuvent donner lieu à l'attribution de droits à retraite, pris en compte de manières diverses selon les régimes.

Les périodes de détention provisoire non suivie d'une condamnation donnent lieu à l'attribution de trimestres assimilés dans les régimes alignés et le régime des exploitants agricoles¹. Elles peuvent compter comme du service effectif dans certains régimes spéciaux comme ceux de la fonction publique ou à la CRPCEN.

Les périodes de rééducation professionnelle consécutives à un accident du travail donnent droit à l'attribution d'un trimestre assimilé par périodes de 90 jours, décomptées de date à date pour la retraite de base des salariés agricoles et du régime général².

Dans les régimes de base alignés (régime général, MSA, SSTI), pour les périodes de stages de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, des cotisations financées par l'Etat ou les régions et calculées sur une assiette forfaitaire permettent de valider des trimestres cotisés. Lorsque

¹ Pour les régimes alignés, 6° de l'art. L. 351-3 CSS. Pour les exploitants agricoles, art L. 732-21 CRPM.

² Art. L. 432-11 CSS.

les cotisations prélevées sont insuffisantes pour valider 4 trimestres par an, des périodes assimilées complémentaires sont attribuées¹.

Les personnels navigants bénéficient de la possibilité de travailler en temps alterné (fractionné ou par mois entier). Ces périodes de temps alterné sont validés en durée pour l'ouverture des droits à retraite complémentaire.

Dans l'ensemble des régimes, les périodes pendant lesquelles l'assuré a été mobilisé ou volontaire en temps de guerre permettent la validation de trimestres assimilés par période de 90 jours décomptés de date à date.

D'autres types de périodes pour lesquelles une compensation est prévue pour certains régimes sont devenues caduques et ne bénéficient plus à de nouveaux assurés. C'est par exemple le cas des trimestres assimilés attribués au régime général au titre des périodes de perception de l'indemnité de soins aux tuberculeux, ou encore des trimestres assimilés attribués aux assurés des régimes alignés ayant été prisonniers, déportés, réfractaires, réfugiés, sinistrés, ou requis au titre du service du travail obligatoire (STO) durant la seconde guerre mondiale.

¹ Pour les salariés, 8° de l'art. L. 351-3 CSS. Pour les TI du RG, art. L. 634- et D. 634-2 CSS.

Tableau récapitulatif de la prise en compte des principales interruptions d'activité dans les régimes de retraite

Type de période	Régimes alignés (RG, SSTI, MSA salariés)	Régimes complémentaires des régimes alignés	MSA exploitants	CNAVPL et CNBF	Régimes spéciaux
Périodes de maladie	Attribution de périodes assimilées : - durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation ; - absence de report de salaire au compte Il est attribué un trimestre par période de 60 jours. Champ et références juridiques : - RG : art. L. 351-3, 1°, et R. 351-12, 1° CSS - SSTI (pour les périodes à compter du 01/01/2018, en complément des trimestres cotisés, validés grâce aux cotisations sur les IJ maladie) : D. 634-2, 1°	AGIRC-ARRCO : Les périodes d'incapacité de travail pour maladie faisant l'objet d'une indemnisation supérieure à 60 jours consécutifs donnent lieu à l'attribution de points gratuits, dès le premier jour d'arrêt, qui améliorent le montant de la retraite complémentaire. Le nombre total des points cotisés et non cotisés pour l'année est écrêté de manière à ce qu'il ne soit pas supérieur à celui de l'année précédant l'arrêt de travail.	Un trimestre assimilé et le quart du nombre minimum annuel de points de retraite proportionnelle applicable au statut de l'assuré sont attribués en retraite de base pour chaque période de 60 jours d'hospitalisation, ainsi que pour chaque période de 60 jours de perception d'IJ en cas d'incapacité physique temporaire à travailler en raison d'une maladie ou d'un accident de la vie privée. Références : Art. L.732-21 CRPM.	CNAVPL : Pas d'IJ maladie de la part d'un régime de sécurité sociale, seules certaines sections professionnelles versent des indemnités au titre de l'incapacité temporaire à compter du 91^{ème} jour. Les périodes d'incapacité supérieures à six mois ayant donné lieu à reconnaissance par une commission ad hoc peuvent donner lieu à une exonération de cotisation et être prises en compte dans la durée d'assurance. Par ailleurs, ces périodes donnent droit à l'attribution de 400 points gratuits au titre du régime de base. Certaines sections proposent une exonération partielle ou totale de la cotisation au	Régimes spéciaux non statutaires (CRPCEN, ENIM, régime des mines) : Les salariés bénéficient d'IJ et de périodes assimilées pour le calcul de leur retraite. Références : Art. 90 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse ; Art. 132 du décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les

	- MSA (salariés agricoles) : renvoi des articles L. 742-3 et R. 742-2 CRPM au titre V du livre 3 CSS Modalités de financement : FSV (contribution forfaitaire) estimée à 570 M € en 2018	Référence : Art. 57 et 58 de l'ANI du 17 novembre 2017. IRCANTEC : les périodes d'incapacité de travail pour maladie faisant l'objet d'une indemnisation de la sécurité sociale supérieure à 30 jours consécutifs donnent lieu à l'attribution de points gratuits, dès le premier jour d'arrêt. Référence : Art. 11 de l'arrêté du 30 décembre 1970. RCI : pas de prise en compte pour la retraite complémentaire		régime complémentaire (CARMF, CARPIMKO, CARCDSF, CAVAMAC, CAVEC, CAVOM, CAVP ; CIPAV) et permettent l'acquisition de points dans le régime complémentaire (CARMF, CARPIMKO, CAVP, CAVEC, CAVOM, CIPAV). Références : Art. L. 642-3 et D. 643-2 CSS + RID des sections. CNBF : pas d'IJ maladie, mais des IJ dites temporaires au titre de l'incapacité temporaire à compter du 91^{ème} jour s'ils se trouvent dans l'incapacité d'exercer leur profession. Par ailleurs, les périodes de d'incapacité professionnelle supérieures à six mois peuvent être prises en compte pour le calcul de la durée d'assurance dans le régime de base : il s'agit des périodes ayant donné lieu à une prise en charge totale ou partielle des cotisations	mines ; art. 5552-16 du code des transports Régimes statutaires (fonctions publiques, IEG, SNCF, RATP, Banque de France, Port autonome de Strasbourg) + Opéra national de Paris et Comédie-Française : Les congés de maladie, de longue maladie ou de longue durée sont assimilés à des services effectifs. Durant ces périodes, la rémunération est maintenue en tout ou partie et soumise à cotisation. Références : ? Militaires : les congés de longue maladie et de longue durée pour maladie sont des

				forfaitaires par la CNBF, sur décision d'une commission spécifique du conseil d'administration. Ces périodes ne permettent pas l'acquisition de points dans le régime complémentaire Références : 2° de l'article R. 653-4 du code de la sécurité sociale.	périodes de non activité mais sont rémunérés et font l'objet d'une validation de période pour le calcul de la pension. Référence : ?
Périodes de maternité	Attribution de périodes assimilées : - durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation : o Pour les périodes antérieures au 01/01/2014 : le trimestre civil au cours duquel est survenu l'accouchement est validé comme période assimilée.	AGIRC-ARRCO : attribution de points gratuits pour les périodes de maternité faisant l'objet d'une indemnisation supérieures à 60 jours consécutifs dès le premier jour d'arrêt. Références : Art. 57 et 58 de l'ANI	Les exploitantes agricoles perçoivent des IJ maternité lorsqu'elles ne remplissent pas les conditions pour percevoir une allocation ayant pour but de prendre en charge les frais occasionnés par leur remplacement. Le principe d'annualité des cotisations permet aux non-salariés agricoles d'acquérir des droits cotisés en retraite de base et en retraite complémentaire, y	CNBF : Les avocates bénéficient d'IJ et d'allocation forfaitaire au titre de la maternité. Le trimestre de l'accouchement est pris en compte pour le calcul de la durée d'assurance dans le régime de base. Elles bénéficient également d'une exonération d'un quart de leur cotisation forfaitaire durant l'année au titre de laquelle ladite cotisation est appelée.	Régimes spéciaux non statutaires (CRPCEN, régime des mines): Les salariés bénéficient d'indemnités journalières et de périodes assimilées. Références : art 132 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines ; l'article 90 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de

	o Pour les périodes postérieures au 31/12/2013 : le trimestre civil au cours duquel l'assuré(e) a bénéficié du 90^{ème} jour d'indemnisation au titre de la maternité, de l'adoption, ou d'une grossesse pathologique liée à une exposition in utéro au distylbène, donne lieu à la validation d'une période assimilée, ainsi que chaque nouvelle période d'indemnisation de 90 jours. - report de salaire au compte : les indemnités journalières maternité servies à compter du 01/01/2012 sont reportées au compte à	du 17 novembre 2017. IRCANTEC : les périodes de maternité faisant l'objet d'une indemnisation de la sécurité sociale supérieure à 30 jours consécutifs donnent lieu à l'attribution de points gratuits dès le premier jour d'arrêt¹. Référence : Art. 11 de l'arrêté du 30 décembre 1970. RCI : pas de prise en compte des périodes de maternité.	compris en cas d'interruption d'activité au titre de la maternité (soit 4 trimestres et le nombre annuel de points correspondant au statut de l'assuré).	Aucun point n'est accordé dans le régime complémentaire. Références : Art. L. 623-1 CSS. ; R. 653-4 CSS CNAVPL : Les PL bénéficient d'IJ et d'allocation forfaitaire au titre de la maternité à hauteur de 100 points gratuits (non cotisés) accordés au titre du trimestre de l'accouchement dans le régime de base. Aucun point n'est accordé dans le régime complémentaire, à l'exception de la CARMF.	retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse Régimes statutaires (fonctions publiques, SNCF, RATP, Banque de France, IEG) + Comédie-Française, Opéra national de Paris et ENIM : les congés maternité sont assimilés à des services effectifs, donc pris en compte comme s'ils avaient été travaillés. Références : ?

	hauteur de 125 % de leur montant (L. 351-1 CSS). Champ et références juridiques : - RG : L.351-1, L. 351-3, 1°, et R. 351-12, 2° CSS ; - SSTI (pour les périodes à compter du 01/01/2018, en complément des trimestres cotisés, validés grâce aux cotisations sur les IJ maternité) : D. 634-2, 2° CSS ; - MSA (salariés agricoles) : renvoi des articles L. 742-3 et R. 742-2 CRPM au titre V du livre 3 CSS Modalités de financement : FSV (contribution forfaitaire)			Références : Art. L. 643-1 et D. 643-1 CSS	

	Coût de la compensation estimé à 75 M € en 2018				
Périodes de perception d'une pension d'invalidité	Attribution de périodes assimilées : - durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation ; - absence de report de salaire au compte Chaque trimestre civil comportant une échéance du paiement de la pension d'invalidité est retenu (3 mensualités par trimestre). Champ et références juridiques : - RG : art. L. 351-3, 1°, et R. 351-12, 3° CSS ; - SSTI : D. 634-2, 3° CSS ; - MSA (salariés) : renvoi des articles L. 742-3 et R.	AGIRC-ARRCO : les périodes d'incapacité de travail pour invalidité faisant l'objet d'une indemnisation supérieure à 60 jours consécutifs donnent lieu à l'attribution de points gratuits dès le premier jour d'arrêt. Références : Art. 57 et 58 de l'ANI du 17 novembre 2017. IRCANTEC : les périodes d'incapacité de	Base : Un trimestre est accordé pour chaque trimestre civil comportant une échéance du paiement de la pension d'invalidité. Le quart du nombre minimum annuel de point de retraite proportionnelle applicable au statut de l'assuré sont attribués en retraite de base pour chaque trimestre civil comportant une échéance du paiement de la pension d'invalidité (AMEXA).	CNAVPL : Les personnes reconnues atteintes d'une incapacité d'exercice de leur profession pour une durée de 6 mois ou plus sont exonérées du paiement des cotisations au régime de base et ces périodes sont comptabilisées comme des périodes d'assurance dans le régime. 200 points gratuits au régime de base sont attribués aux personnes ayant exercé une activité libérale en étant atteintes d'une invalidité entraînant l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne. Retraite complémentaire : certaines sections attribuent des points gratuits au titre	Régimes spéciaux non statutaires (CRPCEN ; régime des mines et le régime des cultes) : Les périodes de perception d'une pension d'invalidité sont prises en compte dans les mêmes conditions qu'au régime général (validation gratuite des trimestres). Références : art 132 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines ; l'article 90 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de

	742-2 CRPM au titre V du livre 3 CSS Modalités de financement : FSV (contribution forfaitaire) Coût de la compensation estimé à 882 M € en 2018	travail pour invalidité faisant l'objet d'une indemnisation de la sécurité sociale supérieures à 30 jours consécutifs donnent lieu à l'attribution de points gratuits dès le premier jour d'arrêt. Référence : article 11 bis de l'arrêté du 30 décembre 1970 modifié. RCI : des points gratuits d'assurance vieillesse complémentaire sont attribués à partir du 90^{ème} jour de perception d'une pension d'invalidité ou d'incapacité. Ils	Référence : art. L.732-21 et D. 732-52-1, 3° et 6° CRPM. RCO : Les périodes de perception d'une pension d'invalidité ne donnent pas droit à l'attribution de points.	des périodes d'invalidité (CARMF, CARPIMKO, CAVP, CAVEC, CAVOM, CIPAV). Références : Art. L. 643-1 CSS + RID des sections CNBF : Les périodes de perception de la pension d'invalidité sont prises en compte pour calculer la durée d'assurance dans le régime de base. Aucune compensation n'est prévue pour les retraites complémentaires. Référence : 3° de l'article R. 653-4 CSS.	notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse Régimes statutaires (régimes de la fonction publique, SNCF, RATP, Banque de France) + Opéra national de Paris et Comédie-Française : une pension de retraite pour invalidité (« pension de réforme ») peut être liquidée sans condition d'âge, en cas d'inaptitude définitive à l'exercice des fonctions ou de toute activité auprès de l'employeur concerné. Pour les fonctionnaires, certaines périodes d'invalidité peuvent donner lieu à placement de l'agent en disponibilité d'office pour raison de santé et au versement d'indemnités journalières ou d'une allocation

		sont financés par les cotisations au régime invalidité-décès. Référence : article 7 Règlement du régime complémentaire des indépendants.			d'invalidité temporaire en auto-assurance, qui ne sont pas prises en compte pour la retraite. Références : ?
Périodes de chômage pendant lesquelles l'assuré a perçu des allocations d'assurance chômage	Attribution de périodes assimilées : - durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation ; - absence de report de salaire au compte Il est attribué 1 trimestre par période de 50 jours au cours de l'année civile (au RG et à la MSA, décompte différent des 50 jours à la SSTI).	AGIRC-ARRCO : la perception d'une indemnité chômage (ARE, allocation spécifique de reclassement - ASR) donne droit à l'attribution de points pour chaque jour indemnisé. Des points peuvent également être obtenus dans le cadre de dispositifs spécifiques (ASP),	Chaque trimestre civil au cours duquel l'assuré a bénéficié du cinquantième jour de perception de l'ATI est validé sous forme de période assimilée Référence : D. 732-52-2 CRPM	Pour les membres des professions libérales et les avocats, les périodes ayant donné lieu au versement de l'allocation sont comptées comme période d'assurance dans le régime. En revanche ils ne bénéficient pas de points de retraite complémentaire au titre de leurs périodes de chômage.	Régimes spéciaux non statutaires (ENIM, CRPCEN, Opéra national de Paris, régime des mines, IEG) : validation de périodes assimilées au titre du chômage indemnisé. Références : 8° de l'article 5552-16 du code des transports ; au II de l'article 5 de l'annexe 3 du décret n°46-1541 du 22 juin 1946 ; au b du 4° de

	Champ et références juridiques : - RG : L. 351-3, 2° et R. 351-12, 4°, c CSS ; - MSA (salariés) : renvoi des articles L. 742-3 et R. 742-2 CRPM au titre V du livre 3 CSS - SSTI : <i>b</i> du 4° de l'art. D. 634-2 CSS Modalités de financement : FSV (contribution forfaitaire) Coût de la compensation estimé à 9 Md € en 2018	ainsi que de dispositifs de solidarité et de préretraites (ASS, allocation spécifique du fonds national de l'emploi - ASFNE, indemnisation au titre des congés de conversion). Référence : ? IRCANTEC : la personne au chômage indemnisé acquiert des droits pour chaque jour indemnisé. Référence : Article 11 ter de l'arrêté du 30 décembre 1970.		Références : D. 643-2 ; R. 653-4 CSS	l'article 132 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 ; article 13 ter du décret n°68-382 du 5 avril 1968 portant statut de la caisse de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris ; 3° de l'article 90 du décret n°90-1215 du 20 décembre 1990 précité Régimes statutaires : les situations de chômage sont extrêmement rares et ne sont pas prises en compte dans le calcul de la retraite. Le régime des IEG constitue toutefois une exception, dans la mesure où les périodes de chômage indemnisé sont prises en compte dans le calcul des droits à retraite.

		RCI : Les travailleurs indépendants relevant de la SSTI, les professionnels libéraux, les avocats et les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole ne bénéficient pas en revanche de points de retraite complémentaire au titre de leurs périodes de chômage.			
Période de chômage non indemnisé	Attribution de périodes assimilées : - durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation ; - absence de report de salaire au compte Si la période suit une période d'indemnisation :	Pas de point gratuit à ce titre	Le régime ne prévoit pas de validation à ce titre.	Les autres régimes ne prévoient pas de validation à ce titre.	Les assurés du régime des mines bénéficient de périodes assimilées au titre du CNI. Référence : b) du 4° de l'art 132 du décret du 27 novembre 1946

	- validation dans la limite d'un an ; - ou dans la limite de 5 ans si l'assuré a au moins 55 ans à la date de cessation de l'indemnisation, totalise au moins 20 ans de cotisations tous régimes et ne relève pas à nouveau d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse. Si la période ne suit pas une période d'indemnisation : validation dans la limite d'un an (cette validation n'intervient qu'une seule fois). Il est attribué 1 trimestre par période de 50 jours au cours de l'année civile (au RG et à la MSA, décompte différent des 50 jours à la SSTI).				Les autres régimes ne prévoient pas de validation à ce titre.

	Champ et références juridiques : - RG : L. 351-3, 3° et R. 351-4°, d CSS ; - MSA (salariés) : renvoi des articles L. 742-3 et R. 742-2 CRPM au titre V du livre 3 CSS - SSTI : c du 4° de l'art. D. 634-2 CSS Modalités de financement : FSV (contribution forfaitaire) Coût de la compensation estimé à 2,5 Md € en 2018				

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELEMENTS DE DROIT COMPARE

Plusieurs pays prévoient, à l'instar de la France, des mécanismes non contributifs visant à compenser l'impact sur la retraite des périodes d'interruption ou de réduction involontaires d'activité.

En Allemagne, l'assurance chômage cotise au régime de retraite pour le compte des demandeurs d'emploi. Pendant la première période de versement des allocations chômage (UB1, Arbeitslosengeld I), les cotisations sont versées sur la base de 80 % du dernier salaire brut. Cette période dure entre 6 et 24 mois selon l'âge et le nombre d'années de cotisations de l'intéressé. Ensuite, le demandeur d'emploi ne peut plus prétendre qu'au second type d'allocation chômage (UB2, Arbeitslosengeld II), lesquelles sont soumises à conditions de ressources et moins élevées. Pendant cette période, l'assurance chômage ne cotise pas au régime de retraite.¹ S'agissant des périodes de maladie, une cotisation prise en charge par la solidarité nationale est versée au compte de l'assuré, sur la base du salaire précédent l'évènement².

En Suède, les périodes de chômage ouvrent des droits crédités sur le compte notionnel de l'assuré : l'indemnité chômage se substitue au revenu d'activité pour le calcul de la cotisation. Sur la base de cette allocation, l'État prend en charge la cotisation employeur, et l'assuré indemnisé règle sa part. Les allocations chômage liées à la rémunération sont égales à 80 % de la rémunération antérieure pendant les 200 premiers jours, puis à 70 % entre le 201^e et le 300^e jour. Par la suite, l'indemnisation est suspendue, à moins que le soit parent d'un enfant de moins de 18 ans, auquel cas l'allocation égale à 70 % de la rémunération antérieure est maintenue pendant 150 jours supplémentaires³. Les revenus de remplacement et certaines autres sources de revenus (prestations de maladie, maternité,

¹ Panorama des pensions 2015 : descriptifs pays – Allemagne.

² Geraci Marco, « Le lien entre pension et revenus d'activité : une comparaison entre les principaux pays de l'OCDE », Économie et Statistique n° 441-442, octobre 2011.

³ OCDE, Panorama des pensions 2015 : descriptifs pays – Suède.

études financées par une bourse, service actif obligatoire avant le 1^{er} juillet 2010, éducation des enfants) sont également pris en compte pour le calcul de la pension¹.

A l'inverse, certains pays comme les États-Unis et les Pays-Bas n'attribuent pas de droits non contributifs au titre des périodes d'interruption ou de réduction involontaire d'activité, liées à la maladie ou au chômage².

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Dans le système actuel, les différences de conditions ou de niveau de compensation en matière de retraite sont parfois justifiées par de réelles différences statutaires. A titre d'exemple, les fonctionnaires sont considérés comme demeurant en position d'activité pendant certaines périodes d'interruption d'activité et leurs rémunérations, ainsi que les cotisations et les droits qui y sont attachés sont maintenus. Les différences de compensation en matière de retraite liées aux différences de couverture face aux risques auxquels la compensation retraite est attachée peuvent également être considérées comme légitimes : ainsi, il n'y a pas de compensation retraite liée à l'indemnisation du chômage pour les assurés qui ne sont pas éligibles à cette indemnisation en raison de leur activité, comme les fonctionnaires. Toutefois, de nombreuses différences en matière de condition ou de niveau de compensation en matière de retraite constituent des différences de traitement sans justification légitime, qui doivent être réinterrogées.

Outre qu'elles ne sont pas adaptées à un système fonctionnant en points, les périodes assimilées octroyées dans les régimes de base, qui ne font pas sauf exceptions l'objet de report au compte, ne sont pas toujours utiles pour la retraite, soit parce que sur une année donnée les périodes assimilées suffisent déjà à valider l'intégralité des trimestres, soit parce que la personne travaille suffisamment toute sa carrière pour partir en retraite à taux plein sans l'aide de ces validations. Dès lors, les périodes assimilées réellement utiles ne représentent qu'une partie, parfois faible, du total des trimestres validés (9 trimestres sont utiles en moyenne sur l'ensemble des trimestres validés). Par ailleurs, leur effet sur la retraite d'un individu n'est visualisé qu'en fin de carrière et leur coût n'est réellement connu que rétrospectivement.

La refonte de ces dispositifs au sein du système universel de retraite nécessite de prévoir au niveau législatif la liste des périodes d'interruption ou de réduction d'activité donnant droit à l'attribution de points cotisés par la solidarité nationale.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La refonte de la compensation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité au sein du système universel de retraite doit permettre de répondre à plusieurs enjeux.

¹ CLEISS, Le régime suédois de sécurité sociale.

² Les Cahiers de la DGTPE – n° 2009-08 – Juin 2009.

2.2.1 Unifier les dispositifs retraite pour l'ensemble des actifs et réduire les inégalités entre assurés

L'instauration du système universel de retraite suppose une adaptation des mécanismes actuels aux futures modalités de calcul des droits. Elle permettra d'unifier les règles et les modalités de compensation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité, du point de vue de la retraite, lorsque des différences existent aujourd'hui entre catégories professionnelles et que leur maintien n'est pas justifié par des spécificités objectives.

Ainsi, dans le système universel, l'ensemble des assurés bénéficiant d'une indemnisation ou d'un maintien de rémunération en cas d'interruption ou de réduction d'activité se verront attribuer des points de solidarité pour compenser cette période, alors qu'il existe aujourd'hui des modalités très disparates de compensation (trimestres assimilés, cotisés, points, exonération de cotisation etc.). Par ailleurs, le montant de points de solidarité attribué à ce titre sera calculé en fonction de règles applicables à l'ensemble des catégories d'activités professionnelles, en fonction du revenu de l'assuré avant l'interruption d'activité, et non plus selon des règles propres à chaque régime comme aujourd'hui.

Toutefois, l'instauration de ce système n'a pas vocation à modifier les modalités d'indemnisation des risques autres que la vieillesse (maladie, maternité, invalidité, etc.) par les régimes de sécurité sociale. Le fait générateur de l'attribution de droits à retraite au titre des interruptions ou réductions d'activité restera l'existence d'une indemnisation ou d'un maintien de rémunération prévus en cas de survenance des risques.

2.2.2 Rendre plus lisibles les effets des droits à retraite attribués au titre des périodes d'interruption ou de réduction d'activité, pour les assurés eux-mêmes et pour les finances sociales

Le passage à un système en points constitue une opportunité de clarifier, pour les assurés comme pour les finances sociales, les effets des périodes assimilées en tant qu'éléments servant à compenser les aléas de carrière ou de vie.

Dans le système universel, l'ensemble des droits accordés en points seront utiles pour le calcul de la retraite et auront strictement les mêmes effets pour chaque individu, avec un gain immédiatement visible pour les assurés. Le Fonds de solidarité vieillesse universel financera, au premier euro, le coût des points de solidarité en lieu et place des cotisations qui auraient été dues par l'assuré sur la base d'une facturation au premier euro, au titre des périodes d'inactivité

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Option tendant à l'octroi de périodes de durée d'assurance ne comptant que pour le minimum de pension

Cette option aurait consisté à octroyer, au titre des interruptions ou réductions d'activité, des périodes de durée d'assurance prises en compte pour le seul minimum de pension.

Cette mesure aurait été peu équitable car elle aurait pu conduire à réduire significativement la retraite des assurés ayant des carrières heurtées, mais ne bénéficiant pas du minimum de pension.

3.1.2. Option tendant à l'octroi de points forfaitaires quel que soit le revenu de remplacement ou le revenu d'activité préalable à l'interruption d'activité

Cette option serait particulièrement simple et lisible pour l'assuré et renforcerait la prévisibilité du coût des dispositifs. Elle permettrait également de diminuer les inégalités intra-générationnelles. Cependant, en octroyant le même nombre de points à l'ensemble des assurés, ce dispositif ne jouerait plus son rôle tendant à compenser la perte en matière de retraite liée à une interruption d'activité.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Dans le système universel de retraite, les périodes de réduction ou d'interruption d'activité présentées ci-dessous donneront lieu à l'attribution de points, financés par la solidarité nationale.

Le nombre de points attribués est, selon les cas, calculé sur la base des revenus de l'année précédant l'interruption d'activité, le montant de la prestation servie au titre de la période d'inactivité ou sur une base forfaitaire.

3.2.1 Périodes de chômage

La prise en compte des périodes de chômage constitue un enjeu majeur de solidarité, compte tenu des efforts financiers actuellement mis en œuvre et des incidences négatives que représenterait l'absence d'une telle prise en compte pour la retraite, notamment pour les assurés ayant les parcours professionnels les plus accidentés. Toutefois, pour des raisons d'équité contributive, il paraît légitime que les périodes de chômage n'ouvrent pas strictement les mêmes droits à retraite que si les assurés avaient continué à travailler.

Il est ainsi proposé que les périodes de perception des allocations d'assurance chômage donnent lieu à l'attribution de points à hauteur du montant de l'allocation chômage, qui représente en moyenne 60 % du salaire brut précédant l'interruption, mais dont le taux de remplacement est dégressif avec les revenus de l'assuré.

Pour obtenir le nombre de points acquis au titre de ces périodes, il sera pris en compte le nombre de points équivalent au montant de l'allocation chômage, multiplié par le nombre de jours de perception

de l'allocation chômage. Le nombre de points acquis au titre de l'année comportant l'interruption d'activité ne pourra dépasser le total des points acquis en N-1.

Dans les cas de cumul entre perception d'une allocation chômage et revenus d'activité, la solidarité jouera par différentiel entre les droits à retraite contributifs et les points acquis au titre de la solidarité.

3.2.2 Périodes de maladie et d'incapacité temporaire

Afin d'harmoniser les droits à retraite, sans remettre en cause les modalités d'indemnisation de ces risques, propres à chaque catégorie professionnelle, il est proposé de maintenir l'intégralité des points retraite acquis sur le revenu de l'année précédente.

Pour ce faire, il sera tenu compte de la moyenne journalière de points acquis en année N-1, calculée en fonction du nombre de jours travaillés. Cette moyenne journalière de points sera ensuite multipliée par le nombre de jours d'arrêt de travail. Le nombre de points acquis au titre de l'année comportant l'interruption d'activité ne pourra pas dépasser le total des points acquis en N-1.

S'agissant des périodes de maladie, par simplicité de gestion et afin de cibler la compensation sur les arrêts de travail susceptibles de pénaliser de façon importante la retraite, il est proposé d'instaurer une durée minimale d'interruption d'activité par les régimes d'assurance maladie au-delà de laquelle celle-ci ferait l'objet d'une compensation en matière de retraite. Cette durée sera précisée par décret et pourrait être fixée à trente jours. Afin de mieux couvrir les arrêts fractionnés, courants dans le cas de certaines pathologies, cette durée minimale sera appréciée par année civile.

Le fait générateur de l'attribution de droits à retraite au titre des interruptions d'activité dans le système universel restera l'existence d'une indemnisation par un régime de sécurité sociale ou d'un maintien de rémunération prévus en cas de survenu des risques.

3.2.3 Périodes de perception de prestations au titre de la maternité, de la paternité et de l'adoption

Afin de compenser efficacement l'impact des enfants sur les droits à retraite des parents et d'harmoniser ces droits, sans remettre en cause les modalités d'indemnisation de périodes de congé maternité, paternité et adoption propres à chaque catégorie professionnelle, il est proposé de maintenir l'intégralité des points retraite acquis sur le revenu de l'année précédente.

Pour ce faire, il sera tenu compte de la moyenne journalière de points acquis en N-1, calculée en fonction du nombre de jours travaillés. Cette moyenne journalière de points sera ensuite multipliée par le nombre de jours d'arrêt de travail. Le nombre de points acquis au titre de l'année comportant l'interruption d'activité ne pourra pas dépasser le total des points acquis en N-1.

3.2.4 Périodes de perception d'une pension d'invalidité ou d'une rente pour incapacité permanente d'au moins 66 %

Les périodes de perception d'une pension d'invalidité ou d'une rente pour incapacité permanente seront traitées comme un arrêt maladie de longue durée. Une règle de maintien de l'intégralité des

points retraite précédant l'arrêt est ainsi proposée. Afin de s'aligner sur le revenu de référence servant au calcul de la pension d'invalidité, la période de référence prise en compte sera basée sur les 10 meilleures années de rémunération.

Pour obtenir le nombre de points acquis au titre de ces périodes, il sera tenu compte de la moyenne journalière de points acquis au cours des 10 meilleures années d'activité, calculée en fonction du nombre de jours travaillés. Cette moyenne journalière de points sera ensuite multipliée par le nombre de jours de perception de la pension d'invalidité ou de la rente pour incapacité permanente d'au moins 66 %. Au total, l'année de perception de la pension d'invalidité ou de la rente ouvrira droit à un nombre de points égal à la moyenne de points acquis au cours des 10 meilleures années d'activité.

Dans les cas de cumul entre pension d'invalidité et revenus d'activité, la solidarité jouera par différentiel entre les droits à retraite contributifs et les points acquis au titre de la solidarité.

3.2.5 Autres périodes d'interruption ou de réduction d'activité

Les périodes de stages de formation professionnelle des demandeurs d'emploi pourront être traitées en retenant le niveau de l'assiette forfaitaire horaire soumise au taux de cotisation de droit commun, de manière à atteindre un niveau de cotisation équivalent à l'addition des deux anciens étages (base et complémentaire), afin d'améliorer la validation de points cotisés. En complément, des points de solidarité seront le cas échéant attribués pour atteindre un montant de points au titre de ces périodes équivalent à 60 % du SMIC.

Les périodes de détention provisoire n'étant pas suivies d'une condamnation pourront être compensées via l'attribution de points de solidarité sur la base des revenus de l'année précédente.

La compensation d'un certain nombre de périodes ne nécessitera pas d'être prévue dans le système universel, dans la mesure où elles ne sont plus attribuées à de nouveaux assurés :

- Périodes de service militaire (sous réserve des travaux en cours concernant le service national universel) ;
- Périodes pendant lesquelles les assurés ont été prisonniers, déportés, réfractaires, réfugiés, etc. (cela concerne les événements des première et seconde guerres mondiales) ;
- Périodes de perception de l'indemnité de soins aux tuberculeux (absence de nouveaux entrants dans ce dispositif) ;
- Périodes de perception de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises (ACCRE, absence de validation de trimestre retraite à ce titre depuis 2007) ;
- Périodes de congé-solidarité (fermeture du dispositif depuis le 31 décembre 2007) ;
- Périodes de chômage avant le 1er janvier 1980 ;
- Périodes de détention ou d'internement administratif consécutives aux événements d'Afrique du Nord ;
- Périodes en tant que rapatrié (cela concerne les situations de rapatriement de Français qui, à la suite d'événements politiques, ont quitté un territoire qui était placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France) ;

- Périodes de détention au Koweït (cela concerne les ressortissants français, retenus comme otages au moment de l'invasion du Koweït par les forces irakiennes, entre le 2 août et le 29 octobre 1990) ;
- Périodes de perception de l'allocation de préparation à la retraite (l'allocation était versée aux anciens combattants d'Indochine et d'Afrique du Nord qui ont tous atteint l'âge légal du taux plein pour partir à la retraite).

Pour rappel, les droits acquis par le passé à ce titre seront garantis et calculés selon les règles des systèmes actuels pour toute la partie de carrière avant l'entrée en vigueur du système universel.

Il n'est pas prévu de droits spécifiques au titre du bénévolat, dans la mesure où l'octroi de droits à retraite peut être considéré comme une rémunération différée et serait contradictoire avec le principe de l'absence de gain qui définit le bénévolat. Par ailleurs, un tel dispositif serait également contradictoire avec les principes fondant le système de retraite, dès lors que la retraite est une prestation contributive acquise en contrepartie de cotisations versées au titre des revenus d'activité professionnelle (sous réserve de dispositifs de solidarité dérogatoires pouvant pallier temporairement l'absence de revenus et de cotisations versées).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un article L. 195-2 au sein du code de la sécurité sociale. Celui-ci prévoit l'attribution de points de solidarité, financés par le Fonds de solidarité vieillesse universel, pour compenser les périodes d'interruption ou de réduction d'activité au titre de la maladie, de la maternité et de la paternité, de l'adoption, de l'invalidité, du chômage indemnisé, des accidents du travail et de la détention provisoire. Cette disposition universalise la compensation retraite, sous réserve de la couverture des risques par les différents régimes, et harmonise leur niveau.

Le niveau de compensation de ces périodes sera, comme dans le système actuel, fixé dans des conditions et limites fixées par décret.

Les droits acquis par le passé à ce titre seront conservés et intégrés à la règle de conversion des droits de l'ancien système.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

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

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

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

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

4.2 Impacts économiques et financiers

4.2. IMPACTS MACROÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. *Impacts macroéconomiques*

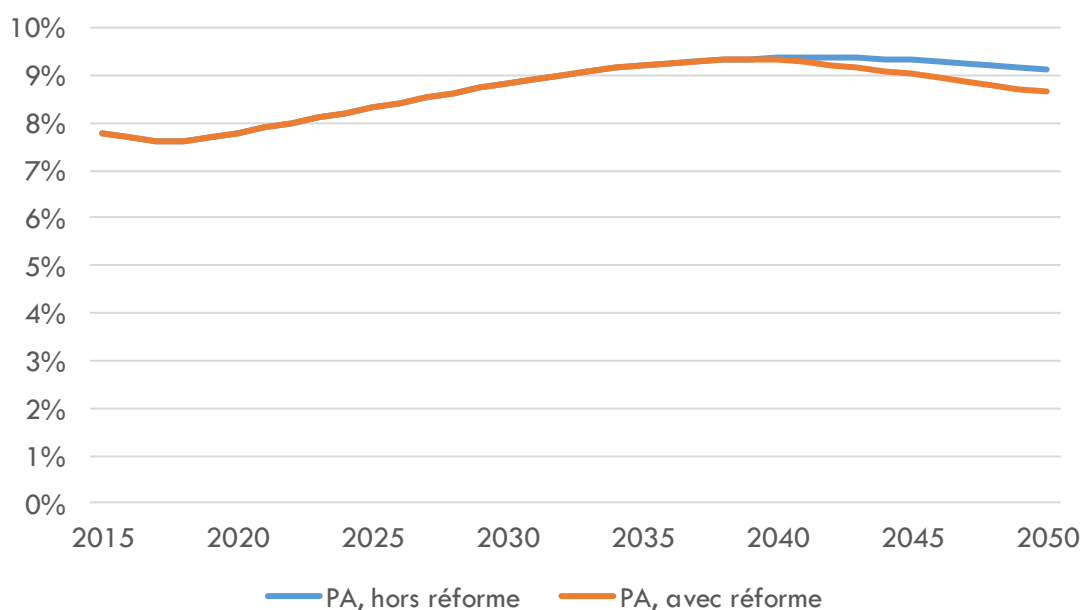
L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

4.2.2. *Impacts financiers*

Le poids des compensations de carrière dans le système universel (périodes assimilées/points chômage, maladie, maternité, invalidité, bonifications spécifiques à certaines catégories et points gratuits) serait légèrement inférieur à celui de la situation actuelle¹. Ceci masque une disparité entre le traitement dans la réforme des différentes périodes assimilées. Ainsi, la prise en compte de l'allocation réellement perçue par les assurés pour valoriser le droit des chômeurs indemnisés conduit à minorer le poids des points chômage relativement aux autres compensations. À l'inverse, les périodes maladie et invalidité seraient mieux valorisées avec la réforme.

¹ Les taux de cotisation spécifiques à certaines catégories d'assurés (superactifs, militaires) n'ont pas été retenus comme éléments de solidarité alors même que ces derniers ont été définis en vue de remplacer les bonifications spécifiques hors réforme.

Graphique : masses financières consacrées aux périodes d'interruption d'activité (en % des dépenses du système de retraite)



Note : sont incluses les périodes assimilées au titre du chômage, de la maladie et de l'invalidité.

Source : CNAV, modèle PRISME

4.2.3. Impacts sur les assurés

Impact global

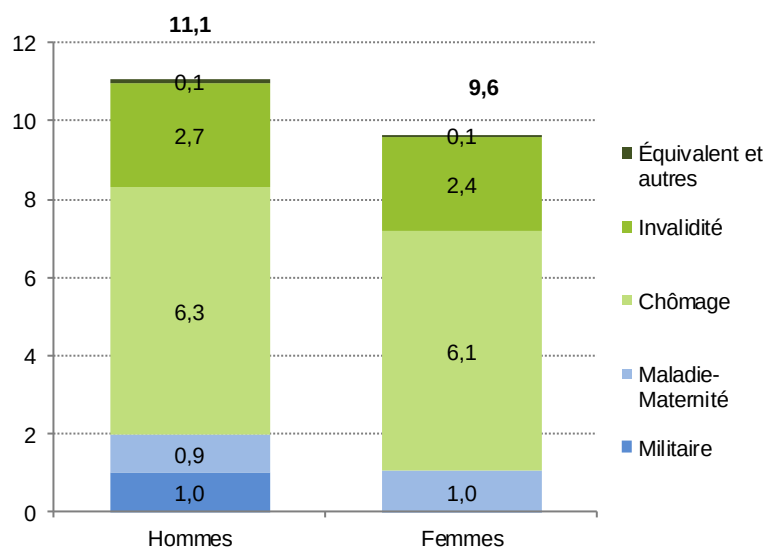
Comme dans le système actuel, les points de solidarité permettront aux assurés qui subissent des aléas de carrière d'augmenter leurs droits constitués et d'améliorer leur retraite.

En revanche, cette amélioration sera désormais identique à situation comparable. Ainsi, l'ensemble des assurés couverts par des indemnités journalières au titre de la maladie ou de dispositifs similaires bénéficieront d'une compensation intégrale de leur perte de revenus dès le 1^{er} jour, sous réserve d'une durée d'interruption minimale.

Les assurés n'auront plus besoin d'attendre leur départ en retraite pour connaître l'apport des points de solidarité à leurs droits à retraite. Le nombre de points acquis sera ainsi connu dès l'année pendant laquelle l'interruption d'activité aura eu lieu. Cet apport ne sera par ailleurs plus variable selon le profil de carrière de l'assuré et ne pourra donc plus être inutile car tous les points amélioreront le montant de la retraite. Les assurés disposeront désormais d'une plus grande visibilité sur la constitution de leurs droits à retraite et sur la contribution des points de solidarité à ceux-ci.

L'impact pour les assurés du changement de compensation des périodes d'interruption d'activité sera très progressif. En effet, la réforme n'étant applicable qu'aux droits à retraite liés à des périodes postérieures à 2025, les montants de retraite liés à une compensation de périodes d'interruption d'activité des assurés partant en retraite dans les premières années après 2025 auront très majoritairement été acquis en vertu des règles du système actuel. La transition ne sera achevée que lorsque l'ensemble des retraités sera composé d'assurés ayant effectué l'intégralité de leur carrière dans le nouveau système, c'est-à-dire ayant commencé à travailler après 2025.

Graphique : répartition des périodes assimilées selon la cause de l'interruption involontaire d'activité pour les nouveaux retraités en 2019



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.13 d'après des données Cnav,

Champ : régime général, données prévisionnelles

Impact des choix retenus en matière de compensation des périodes de chômage

Dans la mesure où le niveau de compensation est actuellement fortement variable selon le profil de l'assuré, la fixation d'un niveau de compensation à hauteur de l'indemnisation pourra être plus favorable ou moins favorable qu'actuellement selon les assurés. L'absence de compensation du chômage non indemnisé aura un impact sur le niveau de la retraite personnelle qui pourra cependant être compensée par d'autres dispositifs du système de retraite (autres points de solidarité, minima de pension) ou par des dispositifs transversaux (minimum vieillesse).

Impact des choix retenus en matière de compensation des périodes de maladie

L'impact de l'absence de compensation des arrêts courts sera très limité par rapport au système de retraite actuel dans la mesure où ces arrêts ne donnent déjà pas lieu à report au compte ni à des périodes assimilées dans les régimes de base et que les régimes complémentaires qui octroient une compensation en matière de retraite prévoient des conditions de durée d'indemnisation plus importantes que celle prévue par le système universel. La compensation intégrale des arrêts longs pourra avoir un impact positif significatif selon le profil de carrière du bénéficiaire et le moment où est intervenue l'interruption compensée, en raison de l'absence de report au compte qui peut, dans le système actuel, limiter l'acquisition de droits à retraite dans les régimes de base concernés.

Impact des choix retenus en matière de compensation des périodes de maternité

Le choix d'une compensation intégrale sans condition de durée d'interruption d'activité engendrera un gain pour les assurées des régimes prévoyant des modalités de compensation moins favorables. Par ailleurs, l'octroi de droits au titre du congé paternité engendrera des gains de retraite pour les assurés concernés par rapport au système actuel, où aucun droit n'est prévu.

Impact des choix retenus en matière de compensation des périodes d'invalidité

Le choix d'une compensation calquée sur les modalités de calcul de la pension d'invalidité au régime général (10 meilleures années) pour le calcul de la compensation pourra avoir un effet favorable ou défavorable par rapport à aujourd'hui en fonction du régime d'affiliation actuel. L'analyse de l'impact de la réforme pour les assurés en situation d'invalidité doit prendre en compte leurs modalités dérogatoires de départ en retraite (cf. article 30).

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

La mesure proposée s'attache à améliorer les droits à retraite des personnes ayant eu des parcours professionnels morcelés ou marqués par la précarité. Elle permet aux assurés qui connaissent une période d'interruption ou de réduction d'activité liée à une situation de maladie, maternité, chômage, accident du travail, invalidité, ou de détention provisoire d'acquérir des points cotisés par la solidarité nationale.

4.3.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La mesure proposée contribue à améliorer les droits à retraite des personnes en situation de handicap, qui peut se traduire par une indemnisation au titre de l'invalidité. En effet, elle permet aux assurés percevant une pension d'invalidité d'acquérir des points de solidarité, sur la base du revenu correspondant aux 10 meilleures années d'activité de l'assuré.

4.3.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La mesure proposée contribue à limiter l'impact des interruptions d'activité liée à la maternité sur les droits à retraite des femmes. En effet, les périodes de congés maladie donneront lieu à acquisition de points de solidarité, sur la base du revenu de l'année précédente.

4.3.4. Impacts sur la jeunesse

La mesure proposée contribue à améliorer les droits à retraite des personnes jeunes qui subissent des périodes de chômage. En effet, elle prévoit l'attribution points de solidarité au titre des périodes de chômage indemnisé, sur la base des indemnités versées à l'assuré.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 62.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 63.

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la définition par décret des conditions et limites d'attribution des points de solidarité au titre de la garantie de points, notamment s'agissant du niveau de points de solidarité garanti.

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La situation des aidants est aujourd'hui prise en compte dans les droits à retraite à travers des dispositifs épars, hétérogènes selon les régimes de retraite, et peu identifiables par les assurés. Ils bénéficient principalement aux aidants de personnes handicapées, et dans une moindre mesure aux parents d'enfants gravement malades, ou, plus rarement à des aidants de personnes âgées en situation de perte d'autonomie. On peut distinguer trois catégories de dispositif selon leurs effets : les majorations de durée d'assurance (MDA), l'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et les dispositifs liés à l'âge.

1.1.1. Les majorations de durée d'assurance (MDA)

MDA pour éducation d'enfant handicapé

Dans l'ensemble des régimes de base des assurés du secteur privé, la MDA pour parents d'enfants handicapés créée par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites¹ permet aux assurés ayant élevé un enfant handicapé de bénéficier d'une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre par période d'éducation de trente mois, dans la limite de huit trimestres². Pour ouvrir droit à la MDA, l'enfant handicapé doit répondre aux conditions suivantes :

- Avoir un taux d'incapacité permanente au moins égal à 80 % ;
- Ouvrir droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (anciennement allocation d'éducation spéciale) ou, en lieu et place de ce dernier, à la prestation de compensation du handicap (PCH).

Est considérée comme ayant élevé des enfants handicapés toute personne, ayant ou non un lien de parenté avec l'enfant, et qui déclare assumer ou avoir assumé, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant³. Il n'y a ni condition de ressources ni condition de cessation d'activité pour l'octroi de cette majoration. Elle s'ajoute aux majorations de durée d'assurance allouées à raison de la naissance, de l'éducation, de l'adoption d'un enfant ou du congé parental d'éducation et aux périodes d'assurance validées dans le cadre du dispositif de l'AVPF, qui comporte des dispositions spécifiques aux parents d'enfants handicapés.

Au régime général, sur la période 2010 à 2016, la MDA pour enfant handicapé a bénéficié à un peu plus de 2 500 nouveaux retraités chaque année. Les bénéficiaires sont à 60 % des femmes⁴ et depuis

¹ Article 33.

² En application de l'article L. 351-4-1 CSS.

³ Lettre ministérielle du 25 janvier 2005 relative à la MDA au profit des personnes ayant élevé un enfant ouvrant droit à l'allocation d'éducation spéciale et à son complément.

⁴ Source : étude interne CNAV, Direction statistiques, prospective et recherche du 23 janvier 2018.

2003, près de 30 000 personnes ont ainsi bénéficié du dispositif. La majoration représente en moyenne cinq trimestres.

Cette MDA s'applique également aux assurés des régimes de la fonction publique (SRE, CNRACL) et de certains régimes spéciaux (IEG, SNCF, CRPCEN, Comédie-Française et Opéra national de Paris) sous réserve de certaines adaptations. Par exemple, la majoration est attribuée aux parents élevant à leur domicile un enfant de moins de 20 ans atteint d'une « invalidité » égale ou supérieure à 80 %. Cet avantage n'est toutefois pas subordonné à la perception d'une prestation particulière liée au handicap (voir en annexe le nombre de bénéficiaires).

MDA pour aidants familiaux d'adultes handicapés

Dans l'ensemble des régimes de base des assurés du secteur privé sauf à la CAVIMAC, il existe également une MDA pour aidants familiaux d'adultes handicapés créée par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites¹. Celle-ci permet aux assurés prenant en charge un adulte handicapé au sein du foyer familial d'obtenir une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre par période de 30 mois de prise en charge dans la limite de huit trimestres². Le bénéfice de cette MDA est soumis à trois conditions cumulatives :

- Justifier d'un lien familial avec la personne adulte handicapée tel que précisé dans la loi³;
- Justifier que la personne aidée a un taux d'incapacité au moins égal à 80 % ;
- Justifier de la prise en charge permanente d'une personne adulte lourdement handicapée : cette condition implique que l'aidant soit inactif⁴.

Le bénéfice de cette MDA n'est pas conditionné à une condition d'âge de la personne aidée (les personnes âgées en situation de perte d'autonomie dès lors que leur taux d'incapacité est égal ou supérieur à 80 % sont prises en compte) ou à la perception de prestations, ni par la personne aidée (type allocations liées au handicap), ni par l'aidant (type congé). Du fait de son caractère récent, il est trop tôt pour disposer d'éléments statistiques sur le nombre de bénéficiaires de ce dispositif.

1.1.2. La compensation des périodes d'aide aux personnes malades, handicapées et dépendantes dans le cadre de l'AVPF

Créée en 1972⁵, l'AVPF permet aux assurés qui n'ont pas d'activité ou qui ont une activité réduite de valider, quel que soit leur régime d'affiliation, des trimestres auprès de la CNAV ainsi qu'un report au compte d'un montant équivalent au SMIC. L'accès à ce dispositif repose principalement sur le bénéfice de certaines prestations familiales et visait initialement à compenser les périodes d'interruption ou de réduction d'activité liées à l'éducation des enfants. Toutefois, l'accès à l'AVPF a progressivement été étendu aux aidants familiaux :

¹ Article 38 de la loi.

² Article L. 351-4-2 CSS.

³ C'est-à-dire que l'assuré doit être son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité ou son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des membres du couple.

⁴ Lettre ministérielle du 17 mars 2015 relative à la MDA pour aidant d'adulte handicapé.

⁵ Loi n° 72-8 du 3 janvier 1972 portant diverses dispositions en vue d'améliorer la situation des familles.

La loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées a ouvert le dispositif aux femmes assumant à leur foyer la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé, sans considération d'âge (l'AVPF a été étendue aux hommes à partir de 1979¹) ;

La LFSS 2001 a étendu l'AVPF aux bénéficiaires de l'allocation de présence parentale (APP), puis la LFSS 2006 l'a étendue aux bénéficiaires de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), qui a remplacé l'APP ;

La LFSS 2007 a étendu l'AVPF aux bénéficiaires du congé de soutien familial et aux travailleurs non-salariés s'occupant d'un proche handicapé ou en perte d'autonomie, puis la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement l'a étendue aux bénéficiaires du congé de proche aidant, qui a remplacé le congé de soutien familial.

A la suite de ces extensions, peuvent aujourd'hui être affiliés à l'AVPF, sans condition de ressources, les aidants de personnes handicapées, malades ou dépendantes dans les conditions suivantes² :

- Les bénéficiaires de l'allocation journalière de présence parentale (allocation versée, pendant 310 jours maximum sur une période maximum de 3 ans, au parent qui cesse temporairement son activité pour s'occuper d'un enfant atteint d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une particulière gravité) ;
- Les bénéficiaires du congé de proche aidant (congé permettant au proche, sans forcément de lien de parenté, de cesser temporairement son activité professionnelle pour s'occuper d'une personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie d'une particulière gravité, pour une durée de 3 mois renouvelables dans la limite d'un an, à défaut de convention ou d'accord collectif) ;
- Les travailleurs-non-salariés (exploitants agricoles, indépendants, médecins libéraux etc.) assurant la charge d'un proche de leur famille en situation de handicap ou de perte d'autonomie d'une particulière gravité, pour une durée de 3 mois renouvelables dans la limite d'un an ;
- Les personnes assurant la charge, soit d'un enfant handicapé de moins de 20 ans non admis dans un internat, soit d'un adulte handicapé quel que soit son âge dont la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées reconnaît que l'état nécessite une assistance, pris en charge par l'aidant au sein de son foyer familial (dans les deux cas, les personnes prises en charge doivent avoir un taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 80 %). Les affiliés à ce titre peuvent exercer une activité à temps partiel, sous réserve d'avoir des revenus inférieurs ou égaux à 63 % du plafond annuel de la sécurité sociale.

La CNAF prend en charge les cotisations pour tous ces motifs d'affiliation à l'AVPF, et bénéficie d'un remboursement de la CNSA pour les cotisations acquittées au titre de l'affiliation au titre du congé de proche aidant et des travailleurs non-salariés assurant la prise en charge d'un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie pour une durée de trois mois dans la limite d'un an.

L'ensemble de ces affiliations représente une part très résiduelle des bénéficiaires de l'AVPF (de l'ordre de 2,3 % en 2017³, voir tableau en annexe).

¹ Lettre du 13 février 1979 du ministère de la santé et de la famille et circulaire d'application du 6 mars 1979 de la CNAVTS.

² Alinéas 3 à 8 de l'art. L. 381-1 CSS.

³ Données CNAF

1.1.3. Les dispositifs liés à l'âge de départ

La possibilité de déroger à l'âge du taux plein pour les aidants de personnes handicapées

Au régime général et dans les régimes alignés (ainsi que dans le régime des IEG et à la CRPCEN), la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites¹ a maintenu par dérogation l'âge du taux plein à 65 ans (au lieu d'une montée en charge jusqu'à 67 ans) pour les parents d'enfants handicapés. Ce dispositif est ainsi ouvert aux assurés :

- Ayant validé au moins un trimestre au titre de la MDA pour parents d'enfants handicapés ou ;
- Ayant apporté, en tant que salarié ou aidant familial, une aide effective pendant au moins 30 mois, à leur enfant bénéficiaire des aides humaines de la PCH. Il n'est pas exigé que l'assuré ait cessé toute activité professionnelle durant la période concernée. Cette aide peut être accordée aux deux parents sous réserve que chacun d'entre eux remplisse les conditions précitées.

Il a également été ouvert, par la loi du 9 novembre 2010 précitée, aux assurés ayant interrompu leur activité professionnelle pour une durée d'au moins 30 mois consécutifs en raison de leur qualité d'aidant familial ou de tierce personne au sens du code de l'action sociale et des familles². La personne aidée doit être bénéficiaire de la PCH ou de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). L'aidant familial doit justifier d'un lien de parenté avec l'adulte handicapé tandis que cette condition n'est pas opposable à la tierce personne.

Ce dispositif concerne un faible nombre de bénéficiaires.

Un dispositif spécifique aux fonctionnaires et à certains régimes spéciaux : le départ anticipé en retraite ouvert aux parents d'un enfant atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %

Le fonctionnaire civil ou militaire parent d'un enfant (né, adopté ou recueilli) vivant, âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %, peut partir en retraite anticipée à condition qu'il ait, pour cet enfant, interrompu ou réduit son activité et qu'il ait accompli quinze années de services effectifs³. L'interruption d'activité doit être d'une durée continue au moins égale à deux mois et être intervenue alors que le fonctionnaire était affilié à un régime de retraite obligatoire et dans le cadre d'un congé de maternité, d'un congé de paternité, d'un congé d'adoption, d'un congé parental, d'un congé de présence parentale⁴ ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans. Ce dispositif est également ouvert aux assurés des régimes de la SNCF, de la RATP, des IEG, de l'Opéra national de Paris, de la Comédie-Française, de la Banque de France, de la CRPCEN et du Port autonome de Strasbourg (report possible de la limite d'âge).

Ces dispositifs concernent néanmoins un faible nombre de bénéficiaires.

Enfin, de manière marginale, certains régimes complémentaires prévoient des dispositifs de majoration de pension pour les assurés prenant en charge des enfants handicapés ou « inaptes ».

¹ Article 20, III (non codifié).

² 1 bis de l'article L. 351-8 CSS.

³ Article 24 CPCMR, 3° du I (civils) et 1 bis du II (militaires).

⁴ Congé permettant à l'agent de cesser son activité professionnelle pour donner des soins à un enfant à charge handicapé, accidenté ou malade, d'une durée de 310 jours ouvrés maximum par période par période de 36 mois pour un même enfant et la même pathologie. Le congé de présence parentale n'est pas rémunéré mais l'agent peut percevoir l'allocation journalière de présence parentale (AJPP).

Un dispositif spécifique aux fonctionnaires et à certains régimes spéciaux : le départ anticipé en retraite pour les agents dont le conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable

Dans la fonction publique et dans certains régimes spéciaux, les pensions peuvent, sous certaines conditions (durée minimale de service en général) être liquidées sans condition d'âge en tant que conjoint d'une personne atteinte d'une infirmité ou d'une maladie incurable. C'est le cas dans les régimes du SRE, de la CNRACL, des ouvriers de l'Etat, de la RATP, des IEG, de l'Opéra national de Paris, de la Comédie française, de la Banque de France et du port autonome de Strasbourg.

Ces dispositifs concernent néanmoins un faible nombre de bénéficiaires.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Au regard de l'accroissement du nombre de personnes âgées en situation de perte d'autonomie¹, les proches aidants vont être amenés à jouer un rôle croissant dans le maintien à domicile des personnes âgées et dans la prévention de leur isolement. D'après le rapport de Dominique Libault, « Grand âge et autonomie », on dénombre aujourd'hui 3,9 millions² de personnes qui s'engagent auprès de leurs proches vivants à domicile en raison de leur âge ou d'un problème de santé. Cet engagement a des conséquences sur la vie professionnelle de certains aidants : réduction du temps de travail, congés, refus d'heures supplémentaires, interruption de l'activité professionnelle, refus de promotion. Ces conséquences sur l'activité professionnelle des aidants affectent nécessairement la constitution de

¹ D'après le rapport de Dominique Libault « Grand âge et autonomie » de mars 2019, p. 13, la France devrait compter environ 20 000 personnes âgées en perte d'autonomie de plus chaque année d'ici 2030. Entre 2030 et 2040, le rythme s'accélérerait avec une hausse annuelle de l'ordre de 40 000.

² Rapport de Dominique Libault, p. 56, faisant référence aux travaux de la DREES de 2019 (Mathieu Brunel, Julie Latourelle et Malika Zakri) « Un senior à domicile sur cinq aidé régulièrement pour les tâches du quotidien », Études et Résultats, n° 1103.

leurs droits à retraite (baisse de la durée d'assurance, réduction du salaire porté au compte). Dès lors, il est essentiel que le système universel de retraite prenne en compte leur situation.

La mise en place d'un système universel de retraite nécessite de définir des droits universels applicables à tous les aidants et de modifier les dispositions législatives relatives aux dispositifs actuels, afin de créer un dispositif universel palliant les insuffisances de ces derniers.

Des dispositifs inégaux selon le régime d'appartenance et le type de personne aidée

Comme décrit précédemment, les assurés se voient accorder des droits très hétérogènes selon leur régime d'appartenance. Par exemple, la MDA pour les aidants d'adultes handicapés n'existe que pour les salariés du privé. En outre, la prise en charge d'un enfant handicapé ou invalide donne droit à un départ anticipé sans condition d'âge dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux (sous réserve de remplir les conditions d'ouverture du droit, notamment les 15 années de service effectif), tandis que dans les régimes alignés, cela permet au mieux de partir à 65 ans à taux plein.

Par ailleurs, les droits accordés aux aidants divergent selon le type de personne aidée. Ainsi l'aide apportée aux adultes malades, notamment en fin de vie, ne donne pas lieu à une compensation en matière de retraite, à la différence de l'aide apportée aux enfants malades par les bénéficiaires de l'AJPP, prise en compte dans le cadre de l'AVPF.

Des dispositifs complexes et mal identifiés

La juxtaposition de l'ensemble des dispositifs actuels, qui reposent sur des périmètres non harmonisés, tant pour ce qui concerne les conditions propres à la personne aidée que celles relatives à la personne aidante, est source d'incertitude pour les aidants, qui identifient difficilement les compensations auxquelles leur situation leur ouvre droit. La terminologie de « personne adulte handicapée » retenue par certaines dispositions législatives, régissant la MDA comme l'AVPF, n'inclut par ailleurs pas de manière suffisamment explicite les personnes âgées en situation de perte d'autonomie alors qu'elles sont bien prises en compte d'un point de vue juridique, ce qui est de nature à induire *a minima* un manque de lisibilité du droit voire un possible non recours pour les aidants concernés. Pour ce qui concerne les conditions propres à l'aidant, tantôt il est exigé une interruption d'activité (dans le cadre de la MDA pour adulte handicapé, du départ anticipé dans la fonction publique), tantôt un maintien en activité est possible (MDA pour éducation d'un enfant handicapé, activité possible à temps partiel dans le cadre de l'AVPF handicap sous réserve d'un plafond de revenu). La condition de lien familial avec la personne aidée est aussi appréciée différemment selon les dispositifs (par exemple, lien familial au sens large exigé pour la MDA adulte handicapé mais possibilité d'être hors du cercle familial pour l'affiliation à l'AVPF au titre du congé de proche aidant).

Des dispositifs accordant de faibles niveaux de compensation

Enfin, le niveau de compensation octroyé par les dispositifs actuels reste faible (par exemple, un trimestre par période d'éducation de trente mois pour les MDA). Ces dispositifs ne compensent que partiellement les préjudices de carrière liés aux interruptions ou réductions d'activité des aidants.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La refonte des droits à retraite accordés aux aidants au sein du système universel vise à rendre plus lisible et plus équitable la prise en charge de la situation des aidants au moment de la retraite à travers la création d'un dispositif unifié et plus simple.

La mesure proposée a également pour objectif de renforcer les garanties offertes aux aidants en améliorant la compensation des périodes d'aides dans la constitution des droits à retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Le maintien d'un dispositif de majoration de durée d'assurance a été écarté dans la mesure où ce dernier devient sans objet dans un système en points.

Il aurait pu également être envisagé de maintenir un avantage attaché aux conditions de départ à la retraite (départ anticipé, neutralisation de la décote) mais cela semblait moins pertinent par rapport à l'objectif de compensation des préjudices de carrière recherché dans l'octroi de droits à retraite aux aidants. L'objectif est en effet qu'au moment de leur départ en retraite, les aidants puissent avoir droit à un montant de retraite suffisant, qui ne soit pas trop affecté du fait des interruptions ou des réductions d'activité liées à la prise en charge d'une personne. Par ailleurs, la dérogation à l'âge du taux plein (65 ans et au lieu de 67 ans en cible) n'a plus de sens dans le système universel où l'âge du taux plein sera fixé à un niveau inférieur à l'âge dérogatoire.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit un dispositif unique de garantie de droits à retraite pour les aidants remplaçant l'ensemble des dispositifs actuels. Il vise à garantir un niveau de points au titre des périodes pendant lesquelles l'assuré prend en charge ou apporte une aide à une personne handicapée (enfant ou adulte), une personne âgée en situation de perte d'autonomie d'une particulière gravité ou une personne gravement malade (enfant ou adulte).

Le présent article fixe les voies d'accès au dispositif, qui reposent sur le bénéfice d'allocations ou de congés, ou un niveau d'incapacité ou de perte d'autonomie de la personne aidée, en reprenant et en harmonisant la plupart des actuels motifs d'affiliation à l'AVPF pour les aidants. Sont ainsi éligibles au dispositif les assurés prenant en charge ou apportant leur aide à :

-Un enfant handicapé dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 % ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ou, en lieu et place de ce dernier, à la PCH ;

-Une personne adulte en situation de handicap ou de perte d'autonomie dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 % , avec laquelle ils ont un lien familial¹ ou, comme pour le congé de proche aidant, avec laquelle ils résident ou entretiennent des liens étroits et stables, à qui ils viennent en

¹ Le lien familial est entendu au sens large, la personne aidée peut être une personne avec laquelle l'assuré a conclu un pacte civil de solidarité ou être son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des membres du couple.

aide de manière régulière et fréquente, à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes ou des activités de la vie quotidienne ;

-Un adulte en situation de handicap ou de perte d'autonomie d'une particulière gravité dans le cadre du congé de proche aidant prévu par le code du travail¹ ou du congé équivalent prochainement étendu à la fonction publique² (comme actuellement dans le cadre de l'AVPF, une voie d'accès équivalente est prévue pour les travailleurs non-salariés ne bénéficiant pas de ces congés). L'ouverture de droits à retraite sera automatique pour les bénéficiaires de l'indemnisation créée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, ce qui rendra l'ouverture de droits au titre de la retraite pleinement effective, la possibilité d'ouverture de droits au titre de l'AVPF en cas de recours au congé proche aidant étant peu connue et en pratique utilisée aujourd'hui de manière marginale. Il s'agit ainsi d'une mesure importante de simplification du droit et de lutte contre le non-recours ;

-Un enfant malade ouvrant droit au bénéfice de l'allocation journalière de présence parentale ;

-Une personne malade ouvrant droit au bénéfice de l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie³. L'ajout de cette voie d'accès constitue une nouveauté par rapport au cadre juridique actuel. La compensation de ces périodes paraît en effet pleinement cohérente avec celles des périodes de versement de l'AJPP pour les enfants atteints d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une particulière gravité.

Le niveau de compensation de ces périodes, qui sera fixé par décret, sera déterminé selon un mécanisme « différentiel » : un nombre de points forfaitaire sera ainsi attribué dans la limite d'un nombre total de points acquis au cours d'une année qui pourrait être fixé au niveau des points acquis par un assuré travaillant au niveau du SMIC.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un nouvel article L. 195-4 au sein de la section 2 du chapitre V du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, qui regroupe les règles relatives aux droits à retraite des aidants à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives et réglementaires applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées, notamment les articles L. 351-4-1, L. 351-4-2 (MDA) et L. 381-1 (AVPF) CSS ; les 3^o et 4^o du I, I *bis* et 3^o du II de l'article 24 CPCMR (départ anticipé), le III de l'article 20 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites (dérogation à l'âge du taux plein).

¹ Art. L. 3142-16 du code du travail.

² Congé qui sera prévu au 9^o bis de l'article x de loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, au 10^o bis de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et au 9^o bis de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

³ Allocation prévue par l'article L. 168-1 CSS, versée de manière journalière, dans la limite maximale de 21 jours (ou 42 jours en cas de réduction de travail à temps partiel).

L'ensemble des dispositions réglementaires prises en application de ces dispositions seront abrogées, de même que les dispositions des décrets relatifs aux régimes spéciaux prévoyant des droits à retraite pour les aidants.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

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

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

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

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

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

Le coût de la mesure dépendra très fortement du recours aux dispositifs sous-jacents, notamment au congé de proche aidant qui est désormais indemnisé. En tenant compte des bénéficiaires de l'APA à domicile - GIR 1 à 3 - et des bénéficiaires de l'AAH, près de 270 000 salariés aidants pourraient prétendre à l'indemnisation du congé de proche aidant (estimation DREES). Le taux de recours pourrait en cas de succès de la mesure atteindre entre 15 % (sur la base de 14 % de réduction ou de cessation d'activité selon l'enquête Handicap-Santé-Aidants informels de la DREES) et 25 % (en supposant que l'indemnisation conduise à une hausse du taux de recours).

4.2.3. Impacts sur les assurés

La présente mesure permettra de limiter les effets sur la constitution des droits à retraite des aléas de carrière liés à la prise en charge d'une personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie, ou malade, à travers l'attribution de points de solidarité au titre des périodes d'aide.

Par rapport à aujourd'hui, le dispositif aura un impact sensiblement supérieur sur la retraite des assurés dans la mesure où l'automatisation de l'octroi de droits à retraite combinée à la très forte hausse du taux de recours au congé de proche aidant prévue du fait de son indemnisation conduira à protéger un nombre d'assurés très largement supérieur. Le système en points permettra par ailleurs de majorer systématiquement le montant de la retraite, contrairement à certains des dispositifs actuels accordant des majorations de durée d'assurance qui peuvent s'avérer inutiles si suffisamment de trimestres ont été acquis dans le cadre d'une activité professionnelle.

L'impact pour les assurés de la présente mesure sera très progressif. En effet, la réforme n'étant applicable qu'aux droits à retraite à partir de 2025 pour les assurés nés à compter de 1975 ou de 2022 pour les assurés nés à compter de 2004, l'effet sur la retraite des assurés ne sera visible qu'à moyen terme. La transition ne sera achevée que lorsque l'ensemble des retraités sera composé d'assurés ayant effectué l'intégralité de leur carrière dans le nouveau système.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

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

4.3.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le présent article a vocation à bénéficier indirectement aux personnes handicapées en améliorant les droits à retraite de leurs aidants, ce qui peut permettre à ces derniers de concilier plus sereinement leur activité professionnelle avec leur rôle d'aidant sans craindre d'être pénalisés au moment de leur retraite du fait de l'aide apportée à un proche.

4.3.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La présente mesure participe au soutien de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la mesure où 60 % des aidants salariés sont des femmes¹. Celles-ci sont donc particulièrement exposées aux conséquences négatives que l'aide apportée peut avoir sur leur carrière professionnelle, sur leurs revenus et donc sur leurs droits à retraite. L'amélioration des droits à retraite des aidants leur est donc particulièrement favorable.

¹ PLFFS 2020, étude d'impact.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2. Application dans l'espace

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

5.2.3. Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la définition par décret de plusieurs éléments : le nombre de points attribués au titre des périodes d'aide et le nombre de points maximum pouvant être acquis au cours d'une année dans la limite duquel ces points de solidarité peuvent être attribués ; le taux d'incapacité permanente des enfants et des adultes handicapés dont la prise en charge ouvre droit au dispositif.

Annexe 1 : Nombre de bénéficiaires AVPF aidant

Bénéficiaires de l'AVPF au titre de l'année 2017 selon l'origine de la prestation et le sexe du bénéficiaire

Centralisation CAF (Métropole et DOM)

31 décembre 2018

BE003		Femmes	Hommes	Couples	Total
AVPF au titre du CF	1	595 722	60 176	5 044	660 942
AVPF au titre de l'AAEH	2	34 028	3 921	280	38 229
AVPF au titre de l'AAH	3	3 876	794	12	4 682
AVPF au titre de l'APP/AJPP	4	9 836	765	558	11 159
AVPF au titre de la PAJE - base	5	805 557	103 913	12 432	921 902
AVPF au titre de la PAJE - CLCA taux plein	6	5 692	299	63	6 054
AVPF au titre de la PAJE - CLCA taux partiel (51 % - 80 %)	7	9 763	445	430	10 638
AVPF au titre de la PAJE - CLCA taux partiel (50 %)	8	2 765	82	49	2 896
AVPF au titre de la PAJE - PREPARE taux plein	9	140 170	3 285	2 341	145 796
AVPF au titre de la PAJE - PREPARE taux partiel (51 % - 80 %)	10	23 359	1 252	1 071	25 682
AVPF au titre de la PAJE - PREPARE taux partiel (50 %)	11	6 580	230	196	7 006
AVPF au titre du CSF (congé soutien familial)	12	8	1	0	9
Total	13	1 637 356	175 163	22 476	1 834 995

Source : Cnaf, fichier FR2 de décembre

Annexe 2 : Nombre de bénéficiaires MDA pour parent d'enfant handicapé (données régimes)

	Nb de bénéficiaires (flux)	Nb de trimestre moyen	Nb de bénéficiaires (stock)	Nb de trimestre moyen
RG	2500 (flux annuel moyen entre 2010 et 2016)	5	18055 (de 2010 à 2016)	5
SRE	302 (flux 2017)	3,8	4065 (au 31/12/2017)	3,8
CNRACL	440 (flux 2017)	2,9	3799 (au 31/12/2016)	3,5
CNIEG	Non communiqué	Non communiqué	390 (au 31/12/2016)	Entre 1,9 (min) et 5,1 (max)
CRPCEN	16 (flux 2016)	2,1T	68 (au 31/12/2016)	4,1
RATP	12 (flux 2017)	4,5	59 (au 31/12/2016)	5,9

Source : régimes

Annexe 3 : Nombre de bénéficiaires de départ anticipé (données régimes)

Régimes	Départ anticipé pour parent d'enfant handicapé	Départ anticipé pour conjoint infirme

	Flux 2017	stock	Flux 2017	stock
SRE	173	579	26	2199
CNRACL	213	1586	75	530
CNIEG	18 (2016)	92	18 (2016)	126
RATP	3	35	2	13
CRPCEN	2	14	NC	NC

Source : régimes

CHAPITRE VIII - DES DROITS FAMILIAUX MODERNISES

Article 44 : Des droits pour tous les parents dès le 1er enfant

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les droits familiaux de retraite visent à compenser les effets négatifs que peuvent avoir la parentalité et l'éducation des enfants sur les carrières professionnelles et, *in fine*, sur le montant des retraites.

De nombreux dispositifs existent et divergent fortement, par leur objectif, leur construction et leur ampleur, selon les régimes. Cet article ne traite ainsi ni de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), qui accorde des droits au titre des périodes d'éducation (*cf.* article 45), ni des droits à retraite accordés au titre des périodes d'arrêt de travail lié à la maternité (*cf.* article 42).

Les dispositifs présentés ici visent à attribuer des droits à retraite au titre des enfants au moment du départ à la retraite ; il s'agit notamment de la majoration pour enfants et des majorations de durée d'assurance.

1.1.1. La majoration de retraite pour enfants

Instaurée dès 1945 lors de la création du régime général¹, la majoration de retraite pour enfants existe dans la totalité des régimes de base, excepté dans le régime d'assurance retraite des professionnels libéraux (CNAVPL) et dans le régime de base des avocats (CNBF), ainsi que dans la majorité des régimes complémentaires (*cf.* tableau à la fin de la présentation de cet article). Elle prend la forme d'une majoration du montant de la retraite pour les assurés ayant eu trois enfants ou plus². Dans la plupart des régimes de base, notamment au régime général et dans les régimes alignés, cette majoration est de 10 %. Pour la majorité des régimes spéciaux, la majoration du montant de la retraite est également de 10 %, auxquels s'ajoutent 5 % par enfant supplémentaire au-delà de trois. La CNIEG permet en outre une majoration de 10 % pour un enfant atteint d'une incapacité égale ou supérieure à 80 %. Par ailleurs un enfant atteint d'une telle incapacité est compté pour 2 enfants. Dans les régimes complémentaires, elle prend également la forme d'une majoration du montant de la retraite. Ainsi, à l'AGIRC-ARRCO, une majoration pour enfants nés ou élevés, égale à 10 % pour les droits obtenus à partir de 2012, est également octroyée à partir du troisième enfant : cette majoration est plafonnée à environ 1 075 € par an au 1^{er} novembre 2018. L'AGIRC-ARRCO prévoit par ailleurs une majoration de la retraite de 5 % par enfant à charge distincte de la majoration pour enfants nés ou élevés.

¹ Par l'article 68 de l'ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles.

² Sauf à l'ENIM où la majoration est accordée à partir de deux enfants (mais son taux est de 5 % pour 2 enfants, de 10 % pour 3 enfants et de 15 % au-delà).

Dans l'ensemble des régimes concernés, la majoration pour enfants constitue un avantage à caractère proportionnel, attribué aux deux parents sans conditions de ressources.

Les régimes de base et complémentaire des avocats (CNBF) ne prévoient aucune majoration du montant de la pension pour tenir compte de l'existence d'enfants. Néanmoins, le régime de base de la CNBF prévoit une exonération de 25 % de la cotisation pour l'année de la naissance sans réduction des droits.

Encadré n°1 - Gain imputable à la majoration de pension selon le régime d'affiliation (€ par mois)

Par rapport à une assurée affiliée au même régime, sans enfants

	Salariée du privé	Indépendante	Fonctionnaire
1 enfant	0	0	0
2 enfants	0	0	0
3 enfants	100	70	105
4 enfants	100	70	158

Hypothèses :

L'assurée dispose, au moment de son départ à la retraite et avant application des MDA, de tous les trimestres requis pour sa génération

Elle part à 62 ans : son comportement de départ est inchangé, quel que soit son nombre d'enfants.

Elle a un salaire de 1400 € (ou un traitement indiciaire si elle est fonctionnaire) / mois constant toute sa vie.

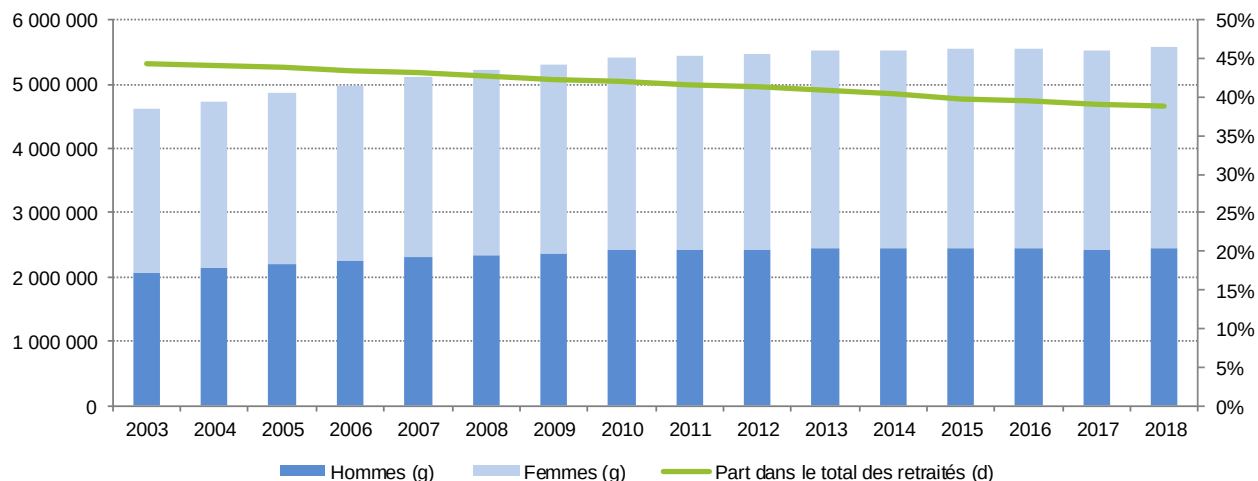
Les majorations pour enfants (MPE) se sont élevées à 8 Md€ en 2016, soit 3% des dépenses de prestations de droit direct. Cette proportion est restée stable par rapport à 2012¹. Depuis 2014², la majoration est soumise à l'impôt sur le revenu à l'instar des autres revenus de remplacement.

Au régime général, 3,1 millions de femmes et 2,4 millions d'hommes bénéficient d'une MPE en 2016, soit 40 % des personnes retraitées relevant de ce régime. Deux pensions de droits directs sur cinq sont ainsi majorées. Ces proportions sont plus élevées à la MSA, avec un taux de pensions majorées proche de 60 % pour le régime des salariés et de 50 % pour le régime des exploitants. Dans les autres régimes, cette part oscille entre 20 et 30 %. La part de femmes dont la pension a été majorée varie fortement entre les régimes. Par exemple, 17 % des femmes affiliées au régime de retraite des cadres (Agirc) ont bénéficié de la MPE, tandis qu'elles sont 87 % parmi les salariées agricoles affiliées à la MSA. A contrario, la part des hommes bénéficiant d'une MPE varie peu selon les régimes, autour de 30 à 40 %. La proportion de nouveaux bénéficiaires diminue néanmoins, du fait de la baisse tendancielle du nombre moyen d'enfants par foyer.

¹ Rapport CCSS de septembre 2019, Fiche *Eclairage* 3.1

² [Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.](#)

Effectifs de bénéficiaires de la majoration pour enfants au régime général



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.13 d'après des données Cnav, séries labellisées.

Champ : effectifs, au 31 décembre de l'année N, des bénéficiaires de la majoration de 10 % attribuée aux parents de 3 enfants et plus.

Nc l'effectifs sont sujettes à une rupture de série à partir de 2017, liée à l'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés (Lura). (g) : échelle de gauche, (d) : échelle de droite

1.1.2. La majoration de durée d'assurance pour enfants

Cette majoration est propre aux régimes de base, qui seuls contribuent à établir la durée d'assurance pour le taux plein. En facilitant l'atteinte du taux plein pour la retraite de base, cette majoration contribue néanmoins à éviter à ses bénéficiaires une minoration de leur retraite complémentaire le cas échéant¹.

Instituée au régime général en 1972 par la loi « Boulin » du 31 décembre 1971, la majoration de durée d'assurance (MDA) pour enfants vise à compenser l'impact de l'éducation d'un ou plusieurs enfants sur le déroulement de la carrière des parents. Ce dispositif permet l'attribution d'un nombre de trimestres au titre de chaque enfant. Les trimestres de MDA s'ajoutent aux périodes assimilées liées au congé maternité et ne sont pas rattachés à une année civile donnée.

Ce dispositif est désormais plus favorable dans les régimes alignés (régime général des travailleurs salariés et non-salariés, salariés agricoles) que dans la fonction publique. En effet, au régime général, dans les régimes alignés, ainsi que dans d'autres régimes (non-salariés agricoles, CNAVPL, CNBF), huit trimestres sont accordés par enfant, soit l'équivalent de deux années d'assurance. Cette MDA est composée de deux majorations distinctes :

une première majoration de quatre trimestres accordée à la mère biologique à raison de l'incidence sur sa carrière de la maternité, de la grossesse et de l'accouchement ; en cas d'adoption, cette majoration est accordée au couple de parents adoptifs pour chaque enfant adopté au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de son accueil et des démarches préalables à l'adoption ;

une seconde majoration de quatre trimestres accordée au couple, à raison de l'incidence sur la carrière de l'éducation de l'enfant pendant les quatre années suivant sa naissance ou son adoption.

¹ A l'AGIRC-ARRCO et à l'IRCANTEC, sont exemptés de coefficient de minoration les assurés ayant liquidé leur retraite de base à taux plein.

Pour les enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2010, cette seconde majoration est réservée à la mère, sauf si le père apporte la preuve qu'il a élevé seul l'enfant. Sous l'influence de la jurisprudence communautaire¹ relative à l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, cette seconde majoration est désormais ouverte au partage entre les deux parents pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2010.

Dans les régimes de la fonction publique, seuls deux trimestres sont attribués aux mères biologiques au titre de l'accouchement pour les enfants nés à compter de 2004. En outre, à la différence de la MDA dans les régimes alignés, cette majoration n'est prise en compte que pour la durée d'assurance tous régimes (décote et surcote) et non pour la durée d'assurance réalisée dans le régime comptant dans le coefficient de proratisation, ce qui limite fortement son apport sur le montant de la retraite. Cette MDA a remplacé l'octroi d'une majoration (bonification de durée de service) d'un an pour les enfants nés avant 2004, comptant pour sa part dans le coefficient de proratisation. La majoration de durée d'assurance est attribuée au titre de l'accouchement et à ce titre uniquement octroyée à la mère.

Ces évolutions ont été transposées aux régimes spéciaux avec quelques aménagements. Par exemple, dans les régimes de la RATP, des IEG et de la CRPCEN, la MDA accordée au titre de l'accouchement est de deux trimestres pour le premier enfant et de quatre pour chaque enfant suivant. Par ailleurs, les nouvelles règles en matière de MDA s'appliquent à des échéances différentes (aux enfants nés après le 1^{er} juillet 2006 pour la CRPCEN et à ceux nés après le 1^{er} juillet 2008 pour la RATP, la SNCF et les IEG).

Ces différences de traitement se traduisent par un plus faible apport de la MDA dans la retraite pour les fonctionnaires : au régime général, les MDA ont pour effet d'augmenter les pensions de 13 % à 15 % en moyenne, contre 2 % à 8 % seulement dans la fonction publique². En 2016, près de 90% des femmes nouvellement pensionnées du régime général ont disposé de trimestres de MDA, contre 0,5% des hommes. Parmi les nouveaux retraités des régimes « intégrés » de 2016, la part des bénéficiaires de MDA est beaucoup plus faible. En effet, peu d'assurés liquidant en 2016 ont eu des enfants après 2004 ou 2008, date de création de ce dispositif dans ces régimes.

En 2012, la MDA a représenté un coût estimé à 5,1 Md€, pour l'ensemble des retraités de droit direct des régimes de base, soit un montant nettement inférieur à celui des majorations pour enfants³. Le nombre de bénéficiaires de trimestres attribués dans le cadre des MDA est globalement stable tout au long des générations : en moyenne, entre 80 % et 85 % des femmes de chaque génération nées entre 1950 et 1980 bénéficient de trimestres MDA. Les dépenses imputables aux MDA se sont établies à 7,0 Md€ en 2016, et à l'avenir toutefois, son coût devrait croître sous l'effet combiné de l'augmentation du nombre de retraités et de l'utilisation accrue des trimestres MDA résultant de

¹ La législation du régime général a en premier lieu dû évoluer pour se conformer à la jurisprudence de la Cour de cassation (arrêts n° 04-30586 du 21 décembre 2006, n° 07-20668 du 19 février 2009, n° 08-14263 du 28 mai 2009 et n° 08-18195 du 25 juin 2009.) ayant jugé incompatible l'octroi exclusif aux mères des MDA pour enfants avec l'article 14 de la CEDH interdisant les discriminations fondées sur le sexe. Toutefois, la jurisprudence de la CJUE relative à l'égalité de traitement, notamment ses arrêts Griesmar (CJCE, 29 novembre 2001, C-366/99) et Leone (17 juillet 2014, C-173/13), a également exercé une influence, bien qu'elle ne concerne que les régimes dits professionnels.

² DREES, Estimations basées sur le modèle de micro-simulation Trajectoire pour les générations 1942 à 1986, données disponibles p. 31. Ces estimations sont à interpréter avec prudence en raison du nombre importante d'hypothèses sous-jacentes aux simulations : évolution de la démographie, comportement des retraités, affectation des trimestres MDA.

³ DREES, Estimations basées sur l'Échantillon interrégimes de retraités (EIR) de 2012, janvier 2016 (dernier chiffrage global inter-régimes disponible) uniquement sur droits propres et hors départ anticipé pour motifs familiaux, p.59.

l'allongement de la durée requise pour obtenir le taux plein. A l'horizon 2040, il pourrait s'élever à près de 15 Md€ selon les estimations de la DREES.

Enfin, un dispositif spécifique aux mères de familles ouvrières¹ permet de déroger à l'âge du taux plein. Ce dispositif est toutefois devenu résiduel : en 2016, 24 femmes ont bénéficié de ce dispositif, contre 1 629 en 1977.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Les modalités de répartition des avantages familiaux entre les femmes et les hommes sont examinées attentivement par les juridictions européennes (Cour de justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme) et nationales du point de vue de l'égalité de traitement.

Cette vigilance est renforcée concernant les régimes de la fonction publique et les autres régimes spéciaux considérés comme des régimes professionnels et soumis au respect du principe d'égalité de rémunération.

1.2.1 Les contraintes pesant sur le régime général et les régimes dits de protection sociale

Pour ce qui concerne le droit de l'Union Européenne, l'article 7 de la directive n° 79/7/CEE du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale autorise les Etats membres à exclure de son champ les avantages accordés en matière d'assurance vieillesse aux personnes qui ont élevé des enfants. C'est pourquoi la conventionalité de la législation en matière de droits familiaux au régime général et dans les régimes dits de protection sociale est principalement examinée sous l'angle de la Convention européenne des droits de l'homme et non du droit de l'Union européenne.

La législation du régime général en matière de MDA a notamment dû évoluer pour se conformer à l'article 14 de la CEDH interdisant les discriminations fondées sur le sexe en application de l'article 1^{er} de la convention. La Cour de cassation a en effet jugé incompatible avec ce principe l'octroi exclusif aux mères des MDA octroyées notamment au titre de l'éducation². La loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 est ainsi intervenue pour scinder la MDA en deux parties, l'une étant réservée aux mères au titre de la maternité et la seconde ouverte au partage entre les deux parents au titre de l'éducation.

1.2.2 Les contraintes pesant sur les régimes professionnels

La notion de régime professionnel a été définie par la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) dans l'arrêt Beune³ : un régime pouvant ne pas être défini par la loi et hors champ de la directive 79/7 du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre

¹ Dispositif de dérogation à l'âge du taux plein pour les mères de famille ouvrière qui remplissent certaines conditions (pour les salariées du régime général et les salariées ayant été affiliées au régime général et au régime des salariés agricoles) prévu aux articles L. 351-8 CSS et R. 351-23 CSS.

² Arrêts n° 04-30586 du 21 décembre 2006, n° 07-20668 du 19 février 2009, n° 08-14263 du 28 mai 2009 et n° 08-18195 du 25 juin 2009.

³ CJCE, 28 septembre 1994. Bestuur van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds c/ G. A. Beune, C-7/93.

hommes et femmes en matière de sécurité sociale concernant les régimes légaux de protection sociale ; un régime applicable à une catégorie particulière de travailleurs et reposant sur le lien entre retraite et salaire d'activité. Au regard de ces critères, la CJUE a qualifié les régimes de la fonction publique de régimes professionnels¹ dans l'arrêt *Griesmar*². Elle a en effet considéré que les fonctionnaires constituaient une catégorie particulière de travailleurs et que la pension civile servie par le régime satisfaisait au critère de l'emploi, dans la mesure où celle-ci est directement fonction du temps de service accompli et que son montant est calculé sur la base du traitement perçu par l'intéressé au cours de ses six derniers mois d'activité. En conséquence, la pension civile est assimilée à un élément de rémunération soumis au respect du principe d'égalité de rémunérations prévu à l'article 141 du traité instituant la Communauté européenne.

A la suite de cet arrêt, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a ouvert le bénéfice de la majoration d'un an aux pères tout en le subordonnant à une condition d'interruption d'activité d'au moins deux mois (notamment dans le cadre d'un congé maternité), ce qui a ensuite été considéré par la CJUE, dans son arrêt *Leone* de 2014³, comme une discrimination indirecte en matière de rémunération entre travailleurs féminins et travailleurs masculins. En effet, au sens de la jurisprudence de la CJUE, le principe de non-discrimination s'oppose aux dispositions maintenant des différences de traitement selon le sexe y compris établies selon des critères non fondés sur le sexe, dès lors que ces différences ne sont pas justifiées par des facteurs « *objectivement justifiés et étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe* ». Pour ne pas être discriminatoire, la mesure doit poursuivre un but légitime de politique sociale, être apte à atteindre l'objectif poursuivi et ses moyens doivent être propres à garantir l'objectif invoqué et être mis en œuvre de façon cohérente et systématique. Toutefois, comme rappelé par la CJUE, il appartient à la juridiction nationale d'apprécier la validité de la mesure au regard de ces éléments. Le Conseil d'Etat⁴ a ainsi considéré que le conditionnement de la majoration à une interruption d'activité d'au moins deux mois était justifié pour compenser partiellement et forfaitairement les retards et préjudices de carrière manifestes subis par les femmes en raison de la naissance de leur enfant et ne revêtait donc pas de caractère discriminatoire.

1.2 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Dans plusieurs pays, les droits familiaux ne se sont développés de manière significative qu'à partir des années 1990, en contrepartie de réformes accentuant le lien entre les cotisations et les prestations. Le rapport de Bertrand Fragonard de février 2015 sur les droits familiaux de retraite⁵ ainsi que le sixième rapport du Conseil d'orientation des retraites du 17 décembre 2008 sur les droits familiaux et conjugaux de retraite⁶ ont étudié les dispositifs mis en œuvre en Allemagne, en Italie et en Suède.

A l'origine, les dispositifs italiens et allemands n'étaient ouverts qu'aux parents, majoritairement les mères, sous réserve de ne pas exercer d'activité professionnelle mais, depuis la deuxième moitié des

¹ Régis à ce titre par la directive 86/378 du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans les régimes professionnels.

² CJCE, 29 novembre 2001, *Griesmar*, C-366/99.

³ CJUE, 17 juillet 2014, *Maurice Leone et Blandine Leone c/ Garde des Sceaux*, C-173/13.

⁴ CE, 27 mars 2015, *Quintanel*, n° 372426.

⁵ p. 103.

⁶ pp. 206 à 214.

années 1990, des réformes ont ouvert les droits familiaux aux parents qui restent en emploi et conditionnent le bénéfice de droits familiaux à une durée de carrière minimale.

En Allemagne, il existe des points gratuits attribués aux femmes au titre de l'éducation des enfants¹ et des années validées à cette occasion pour la retraite (trois années) pour un coût annuel comparable, de l'ordre de 11,5 Md€². En outre, les périodes créditées au titre de l'éducation des enfants jusqu'à leur dixième anniversaire, en cas d'arrêt de l'activité professionnelle, ne donnent pas directement de points, mais permettent le cas échéant de satisfaire aux critères de durée minimale d'assurance et d'augmenter les droits acquis durant certaines périodes où des cotisations n'ont pas été versées. Le nouveau contrat de coalition présenté en février 2018 par les partis CDU-CSU et SPD prévoit une hausse de trois points par enfant né avant 1992, pour les parents ayant trois enfants ou plus.

En Suède, dans le cadre du régime public de retraite, les personnes élevant des enfants de quatre ans ou moins se voient garantir des droits à retraite minimale sans contrepartie de cotisations. Dans un ménage biparental, en l'absence de choix, ces droits sont accordées au parent ayant le revenu le plus faible³. Dans plus de 90% des cas, c'est la mère qui en bénéficie. L'État prend en charge l'intégralité des cotisations au système national de pension liée à la rémunération (à la fois les comptes notionnels et le régime par capitalisation à cotisations définies). Par ailleurs, les allocations versées aux personnes en congé parental sont également considérées comme un revenu ouvrant droit à pension.

Enfin, en Italie, depuis 2000, il est possible de valider des interruptions d'activité pour un enfant de moins de huit ans, ce droit étant ouvert aux deux parents. A l'inverse de la Suède et de l'Allemagne où les droits familiaux peuvent être acquis en parallèle d'une activité professionnelle, une interruption d'activité est donc nécessaire. Toutefois, cette validation reste limitée à dix mois pour un parent isolé et à six mois pour la mère et sept mois pour le père, dans la limite de dix mois par couple. Si le père s'arrête pendant au moins trois mois, cette limite est alors portée à onze mois. Les mères bénéficient par ailleurs d'un coefficient de conversion plus favorable que les femmes sans enfant. Pour les mères d'un ou deux enfants, le coefficient de conversion utilisé pour calculer les prestations de pension est plus favorable : l'âge pris en compte est l'âge effectif de départ à la retraite majoré d'un an. Pour les mères de trois enfants ou plus, la majoration est de deux ans.

A l'inverse, certains pays n'ont pas développé de droits familiaux, en particulier les États-Unis et les Pays-Bas qui ont préservé le caractère forfaitaire de leurs systèmes de base⁴.

¹ Un point par enfant né avant 1992 (porté à deux en 2014 par la réforme de la Mütterrente) et 3 points par enfant né après cette date.

² D'après le panorama des pensions 2015 de l'OCDE, descriptif par pays, Allemagne.

³ D'après le panorama des pensions 2015 de l'OCDE, descriptif par pays, Suède, ces majorations sont calculées selon la formule la plus intéressante parmi les trois suivantes : 1) si le revenu est nul ou inférieur à la rémunération des années précédentes, elles sont établies sur la base du salaire de l'année précédant la naissance de l'enfant ; 2) pour les salariés à faible revenu ou les personnes qui ne travaillaient pas avant d'avoir des enfants, elles sont établies sur la base de 75 % du salaire moyen à l'échelle nationale ; et 3) si le revenu augmente effectivement ou s'il ne diminue pas de façon sensible après le début des responsabilités liées aux enfants, elles sont fixées à une fois le revenu de base.

⁴ Aux États-Unis, le système de retraite de base est peu contributif (trente-cinq années de cotisations sont exigées pour obtenir une pension complète) et couvre la quasi-totalité des personnes en emploi. Aux Pays-Bas, le système de retraite de base est universel : il verse des pensions forfaitaires à tous les résidents âgés de 65 ans ou plus. Dans ces deux pays, il existe également des régimes professionnels en capitalisation, dont l'objectif est de compléter la retraite publique en fonction de l'effort contributif des personnes.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La refonte des avantages familiaux ne constitue pas une réflexion nouvelle. En effet, depuis une dizaine d'années, de nombreux rapports¹ soulignent les insuffisances et l'hétérogénéité des dispositifs actuels et suggèrent une refonte de ces derniers. La mise en place d'un système universel de retraite apparaît alors comme une opportunité de corriger ces limites et de procéder à une simplification et à une unification des droits familiaux. En effet, une refonte du corpus législatif est nécessaire pour réformer les dispositifs existants dans deux sens :

2.1.1. Prévoir des dispositifs s'appliquant universellement pour mettre fin aux inégalités entre les assurés

L'arrivée d'un enfant ne conduit pas à la même attribution de droits à retraite compte tenu de l'importante divergence des règles selon les régimes. Ils sont en particulier devenus moins avantageux dans les régimes de la fonction publique et les autres régimes spéciaux, en matière de MDA.

Encadré n°2 - Gain imputable à la majoration de pension et à la majoration de durée d'assurance selon le régime d'affiliation (€ par mois)

Par rapport à une assurée affiliée au même régime, sans enfants

	Salariée du privé	Fonctionnaire
1 enfant	81	9
2 enfants	212	19
3 enfants	449	124
4 enfants	449	199

Hypothèses :

L'assurée a cotisé 144 trimestres (36 ans). Elle part avec décote si les trimestres de MDA ne permettent pas d'atteindre la durée requise pour sa génération.

Elle part à 62 ans : son comportement de départ est inchangé, quel que soit son nombre d'enfants.

Elle a un salaire de 1 400 € (ou un traitement indiciaire si elle est fonctionnaire) / mois constant toute sa vie.

En ce qui concerne la majoration de retraite attribuée aux parents de trois enfants et plus, bien que la plupart des régimes tendent à converger autour du taux de 10 % prévu par le régime général, des modalités spécifiques persistent : majoration de 5 % supplémentaire au-delà du 3^{ème} enfant dans la fonction publique et les régimes spéciaux, plafonnement de la majoration dans les régimes complémentaires (avec des modalités de majoration différentes pour les parties de carrière antérieures à 2012), etc. En outre, ce dispositif n'existe pas dans les régimes de base des professions

¹ Notamment, le sixième rapport du Conseil d'orientation des retraites du 17 décembre 2008 sur les droits familiaux et conjugaux de retraite, le rapport au Premier ministre de Yannick Moreau de 2013 intitulé « Nos retraites demain : équilibre financier et justice » ; le rapport de l'Institut des politiques publiques de juin 2013 intitulé : « Réformer le système de retraite : les droits familiaux et conjugaux », le rapport de Bertrand Fragonard de février 2015 sur les droits familiaux de retraite ; le tome IV de l'avis de la députée Corinne Vignon présenté au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2019.

libérales, ce qui constitue une différence importante, l'apport de la majoration étant alors limité à la part complémentaire des retraites dans ces professions.

Encadré n°3 - Gain imputable à la majoration de pension selon le régime d'affiliation (en % de pension)

Par rapport à une assurée affiliée au même régime, sans enfants

	Salariée du privé	Fonctionnaire
3 enfants	10%	10%
4 enfants	10%	15%

Hypothèses :

L'assurée dispose, au moment de son départ à la retraite et avant application des MDA, de tous les trimestres requis pour sa génération.

Elle part à 62 ans : son comportement de départ est inchangé, quel que soit son nombre d'enfants.

Elle a un salaire de 1 400 € (ou un traitement indiciaire si elle est fonctionnaire) / mois constant toute sa vie.

Lecture : pour une salariée du privé avec 3 enfants, la majoration de pension correspond à 10 % de la pension qu'elle aurait reçu sans enfants.

En matière de MDA, des disparités entre les dispositifs proposés par les régimes s'observent à plusieurs niveaux. Le nombre de trimestres attribués varie : au régime général et dans les régimes alignés, les mères ont droit jusqu'à huit trimestres par enfant contre deux dans la fonction publique. Les trimestres de MDA produisent également des effets inégaux selon les régimes : alors qu'ils sont pris en compte pour le coefficient de proratisation dans les régimes alignés, ils ne le sont pas toujours dans la fonction publique et les régimes spéciaux. En outre, les conditions d'attribution diffèrent d'un régime à l'autre : par exemple, certains régimes exigent une durée minimale d'interruption d'activité, la possibilité de partager les trimestres de MDA entre les parents est ouverte pour les enfants nés à compter d'une date de naissance différente en fonction des régimes, le congé parental fait l'objet d'une prise en compte différente dans la fonction publique et dans les régimes alignés, etc. Enfin, pour les assurés polypensionnés, le code de la sécurité sociale¹ prévoit des règles de compétence pour désigner le régime compétent pour servir la MDA. Ces règles peuvent conduire à l'application de règles moins avantageuses en matière de MDA selon le régime désigné et donc le parcours professionnel de l'assuré. Notamment, lorsque l'assuré a été affilié à un régime spécial, celui-ci est prioritairement compétent pour servir la MDA.

Encadré n°4 - Gain imputable à la majoration de durée d'assurance selon le régime d'affiliation (en montant mensuel et en trimestres)

Pour une assurée avec un ou deux enfants

Par rapport à une assurée affiliée au même régime, sans enfants

	Nombre d'enfants	Salariée du privé	Fonctionnaire
Gain de pension, en €	1	81 €	9 €
Gain de durée d'assurance, en trimestres		8	2
Gain de pension, en €	2	212 €	19 €
Gain de durée d'assurance, en trimestres		16	4

Hypothèses :

¹ Art. R. 173-15 CSS.

L'assurée a cotisé 144 trimestres (36 ans). Elle part avec décote si les trimestres de MDA ne permettent pas d'atteindre la durée requise pour sa génération.

Elle part à 62 ans : son comportement de départ est inchangé, quel que soit son nombre d'enfants.

Elle a un salaire de 1 400 € (ou un traitement indiciaire si elle est fonctionnaire) / mois constant toute sa vie.

Ces disparités de prise en compte de l'incidence des enfants sur la carrière sont sources d'incertitude pour les poly-cotisants.

2.1.2. Prévoir des dispositifs intervenant dès le premier enfant et ayant davantage des effets utiles sur les droits à la retraite

Les dispositifs actuels présentent chacun des insuffisances auxquelles le projet de loi entend remédier en procédant à une refonte des droits familiaux.

La majoration de pension pour les parents d'au moins trois enfants, un dispositif trop ciblé

La majoration de retraite pour les parents d'au moins trois enfants crée un effet de seuil important en ciblant spécifiquement les familles de trois enfants et plus, alors que les carrières sont affectées dès le premier enfant et que la part des familles de 3 enfants ou plus diminue tendanciellement. En effet, l'arrivée d'enfants freine souvent la progression salariale et entraîne un recours plus important au temps partiel, et ce dès le premier enfant.

Encadré n°5 - Gain imputable à la majoration de pension et à la majoration de durée d'assurance pour les salariées du privé

	Pension de base, en €	Pension complémentaire, en €	Ensemble, en €
1 enfant	507	225	732
2 enfants	600	263	863
3 enfants	770	330	1 100
4 enfants	770	330	1 100
Différence de pension pour une carrière identique, selon que l'assurée ait eu 2 ou 3 enfants			
	27%		

Hypothèses :

L'assurée a cotisé 144 trimestres (36 ans). Elle part avec décote si les trimestres de MDA ne permettent pas d'atteindre la durée requise pour sa génération.

Elle part à 62 ans : son comportement de départ est inchangé, quel que soit son nombre d'enfants.

Elle a un salaire de 1 400 € / mois constant toute sa vie.

Par ailleurs, la majoration est accordée dans les mêmes conditions aux deux parents, sans prise en considération de l'impact des enfants sur leur carrière respective. En outre, la majoration, de par son caractère proportionnel, tend à améliorer davantage le montant en valeur de la pension des

hommes¹ : au total, les hommes concentrent 64,5 % des dépenses du régime général au titre de la majoration de pension pour enfants.

Les majorations de durée d'assurance n'ont pas toujours d'effet utile sur les droits à retraite

Le gain des MDA est très variable selon le profil de carrière. Son apport monétaire indirect est plus important pour les assurées à carrière presque complète et pour les assurées à carrière très incomplète, mais peut être nul pour les assurés qui ont la durée d'assurance requise à l'âge légal. Ainsi, 20% des trimestres sont inutiles car ils n'augmentent ni le taux de liquidation ni le coefficient de proratisation de leurs bénéficiaires. Le préjudice de carrière subi par ces assurés *via* une moindre progression salariale qui conduit à minorer les droits à retraite sans forcément impacter leur durée d'assurance acquise n'est dans ces cas pas compensé.

Les majorations de durée d'assurance peuvent également réduire les incitations à travailler en fin de carrière : si les femmes partent aujourd'hui plus tard que les hommes en raison d'une durée d'assurance inférieure, à l'avenir, en raison de la progression de l'activité féminine et de l'augmentation de la durée d'assurance requise qui renchérit l'utilité des MDA, celles-ci devraient principalement permettre aux femmes de disposer d'une durée d'assurance supérieure à celle des hommes, ce qui pourrait les conduire à partir plus tôt mais avec des montants de retraite moindre.

Plus largement, la compensation des préjudices de carrière par le biais de majorations de durée d'assurance n'est pas adaptée aux évolutions de l'activité féminine. En effet, d'après le dernier rapport annuel du COR², l'écart entre les durées d'assurance des femmes et des hommes a tendance à se résorber : si la durée moyenne de carrière des femmes représentait près de 90 % de celles des hommes pour les générations nées en 1946, elle devrait continuer à progresser jusqu'à représenter en moyenne 104 % de celle des hommes pour les générations nées entre 1970 et 2000. En revanche, les inégalités de retraite entre femmes et hommes subsisteraient en raison des différences de revenus. Ainsi, une majoration monétaire des droits à retraite semble plus adaptée qu'une majoration passant par la durée d'assurance.

Enfin, une majoration de durée d'assurance est par définition adaptée à un régime fondé sur cette notion. L'instauration d'un régime en points nécessite par conséquent de transformer ce dispositif.

3. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les droits familiaux au sein du système universel de retraite doivent permettre de répondre aux objectifs suivants :

3.1 COMPENSER L'IMPACT DES ENFANTS SUR LA CARRIÈRE ET SUR LA CONSTITUTION DES DROITS À RETRAITE DÈS LE PREMIER ENFANT

Au sein du système universel de retraite, la mise en place de droits familiaux unifiés a pour objectif de compenser l'impact de l'arrivée et de l'éducation des enfants sur la carrière et la constitution des

¹ Pour l'ensemble des régimes en 2012, pour les hommes ayant eu moins 3 enfants, la différence entre le montant mensuel moyen de la pension de droit direct intégrant la majoration et le montant mensuel moyen de la pension hors majoration est de 127 euros, contre 67 euros pour les femmes. Source : Chiffre DREES de janvier 2016, p. 55, basé sur l'EIR 2012 (dernier chiffre global inter-régimes disponible) ; uniquement sur droits propres ; hors départ anticipé pour motifs familiaux).

² Rapport annuel du COR, juin 2019, p. 189.

droits à retraite des assurés, quel que soit le rang de l'enfant. La mesure vise ainsi à revaloriser les droits accordés aux parents ayant eu un ou deux enfants, peu avantagés dans le système actuel, notamment les familles monoparentales, tout en continuant à prendre en compte la situation des familles nombreuses.

3.2 PRÉVOIR DES DROITS SIMPLES ET LISIBLES, COMMUNS À TOUS LES ASSURÉS

La mesure vise à mettre fin aux inégalités entre assurés résultant de législations différentes en matière de droits familiaux, en prévoyant des dispositifs universels garantissant qu'un enfant ouvre les mêmes droits pour tous les assurés. Cette mesure d'unification doit également permettre d'améliorer la lisibilité et la compréhension des droits accordés au titre des enfants.

3.3 CONTINUER À RÉDUIRE LES ÉCARTS DE RETRAITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LE RESPECT DU DROIT EUROPÉEN

Au regard des écarts de retraite persistant entre les femmes et les hommes et de l'apport actuel des droits familiaux dans les retraites des femmes, il est essentiel que les droits familiaux, au sein du système universel, continuent à contribuer à la réduction de ces écarts de retraite, en ciblant les parents les plus impactés par les préjudices de carrière du fait de l'arrivée d'enfants, c'est-à-dire les femmes. L'Insee a ainsi estimé que les femmes subissaient une perte de salaire horaire de l'ordre de 5 % par enfant alors qu'aucun écart n'est constaté pour les pères¹.

En effet, les retraites de droit propre des femmes sont sensiblement plus faibles que celles des hommes, bien que l'écart diminue progressivement. Ainsi, pour la dernière génération observée, à savoir la génération née en 1950 qui a 66 ans en 2016, les retraites des femmes de droit direct hors majorations pour trois enfants représentaient 68 % de celles des hommes, alors que, pour les générations nées en 1926 et 1938, elles en représentaient respectivement 55 % et 58 %. En tenant compte de l'ensemble des droits directs (y compris majorations pour trois enfants et plus) et des droits dérivés, le rapport entre le montant moyen des retraites des femmes et celui des hommes est passé de 70 % en 2005 à 75 % en 2017².

Les inégalités entre hommes et femmes en matière de retraite devraient continuer à se réduire sans disparaître complètement. Selon les projections du COR³, le rapport entre le montant moyen des pensions des femmes et celui des hommes, calculé sur les seuls retraités résidant en France, devrait continuer d'augmenter, atteignant 80 % vers 2024 pour globalement se stabiliser autour de 88 % à horizon 2070. Les écarts de retraites résiduels s'expliqueraient par des écarts de salaires persistants à long terme.

Ces inégalités, bien qu'importantes, seraient encore nettement plus fortes sans les dispositifs de solidarité intégrés au système de retraite, notamment les droits familiaux. En effet, pour l'ensemble des femmes en 2012, les droits familiaux représentaient 10,1 % de la retraite de droit direct (près de

¹ Insee Analyses, n°48, 10 octobre 2019.

² Rapport annuel du COR, 13 juin 2019, pp. 191 et 192.

³ Rapport annuel du COR, 13 juin 2019, p. 192.

6 % pour les mères de deux enfants, environ 17 % pour les mères de trois enfants et près de 40 % de celles des mères de cinq enfants ou plus)¹.

4. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

4.1. OPTIONS ENVISAGÉES

4.1.1. Option tendant au remplacement des droits familiaux en matière de retraite par des prestations familiales

Une première option aurait consisté à remplacer les droits familiaux en matière de retraite par un surcroît de prestations familiales octroyées au moment de l'éducation des enfants. Outre l'impact sur les droits à retraite des parents, notamment des mères, cette option se heurterait à des temporalités différentes entre l'extinction extrêmement progressive des dispositifs liés à la retraite et la montée en charge des prestations familiales, ce qui rendrait ce remplacement impossible pour des raisons budgétaires. En effet, le seul moyen de faire coïncider ces temporalités serait de supprimer les droits familiaux en matière de retraite acquis au titre de périodes passées des assurés n'étant pas encore partis en retraite tout en prévoyant une montée en charge sur 25 ans des prestations familiales financées par ce transfert, ce qui léserait les générations de la transition qui ne bénéficieraient d'aucun droit. Une telle option, qui pourrait par ailleurs soulever des questions d'acceptabilité juridique, a ainsi été écartée².

4.1.2. Option tendant au maintien d'un seul dispositif en matière de droits familiaux conditionné à la réduction ou l'interruption d'activité

Une autre option aurait consisté à ne maintenir qu'un seul dispositif d'avantage familial, conditionné à la réduction ou à l'interruption d'activité. Ce dispositif ne permettrait pas de remédier à l'impact des enfants sur la carrière des assurés n'ayant pas interrompu leur activité mais dont la parentalité a pu freiner le déroulement de la carrière et conduire à une perte de rémunération engendrant de moindres droits à retraite.

4.1.3. Option tendant au maintien d'avantages incompatibles avec un système en points tels que les majorations de durée d'assurance

Le maintien de mécanismes de majorations de durée d'assurance n'est pas pertinent compte tenu de la mise en place d'un système de retraite en points où la durée d'assurance n'intervient pas dans le calcul de la retraite, sauf pour des dispositifs spécifiques (notamment dans le cadre du minimum de pension). Il convient de privilégier une majoration en points. Une telle option ne répond en outre plus aux enjeux d'égalité actuels entre les femmes et les hommes au regard de la retraite, qui ne se

¹ Chiffrage DREES de janvier 2016, p. 57, basé sur l'EIR 2012.

² En effet, la CourEDH a pu considérer qu'une évolution de la réglementation entraînant une réduction substantielle du montant de la rente par rapport au montant attendu en application des anciennes règles pouvait être considérée comme affectant la substance même du droit de rester bénéficiaire du système d'assurance vieillesse (16 décembre 1974, Müller c/ Autriche, n° 5849/72, Décisions et rapports 1, p. 46, et rapport de la Commission (de la CEDH) du 1er octobre 1975, Décisions et rapports 3, p. 25).

posent plus comme évoqué *supra* en termes d'écart de durée d'assurance mais en termes d'écarts de revenus d'activité.

4.1.4. Option tendant à une forfaitisation des points accordés au titre de la majoration pour enfants

Une autre option de modulation des points accordés au titre de la majoration pour enfants aurait consisté à attribuer des points forfaitaires par enfant (soit pour la totalité de la majoration, soit seulement pour une partie). Cependant, le choix d'un avantage intégralement proportionnel, non différencié en fonction du rang de naissance de l'enfant, semble de nature à mieux répondre à l'objectif de compensation du préjudice de carrière qu'un avantage de nature forfaitaire, qui ne tiendrait pas compte du niveau de rémunération des parents.

4.2. DISPOSITIF RETENU

La mesure proposée consiste à mettre en place un dispositif unique de majoration en points qui remplacerait la majoration de pension pour familles nombreuses et les actuelles MDA pour enfants.

Ce dispositif majorerait les points acquis par l'assuré au moment du départ en retraite de 5 % par enfant, dès le premier enfant. Ce taux sera fixé par décret.

Cette majoration sera partageable entre les parents selon les modalités actuelles de partage de la MDA éducation au régime général.

Pour le partage de la majoration, les parents désignent d'un commun accord le bénéficiaire de la majoration ou, le cas échéant, décident de la répartition entre eux de la majoration. Leur décision doit intervenir dans les six mois suivant le quatrième anniversaire de l'enfant ou de son adoption et être exprimée auprès de la caisse d'assurance vieillesse compétente. En cas de désaccord exprimé dans ce délai, la majoration est attribuée au parent qui établit avoir assumé à titre principal l'éducation de l'enfant, ou, à défaut, est partagée par moitié entre les deux parents. En l'absence d'option et de désaccord exprimé dans le délai de six mois, la majoration est accordée à la mère par défaut. Lorsque les deux parents adoptants sont de même sexe, la majoration est partagée par moitié entre eux.

A la différence du dispositif actuellement appliqué au régime général, l'ouverture du droit ne sera toutefois pas soumise à l'exigence d'une durée minimale d'assurance imposée aux deux parents¹. En effet, lorsqu'un des parents ne remplit pas cette condition ou ne peut simplement pas être identifié, cela a pour effet de priver le second parent du bénéfice de la majoration quand bien même ce dernier respecterait pour sa part les conditions d'ouverture du droit. Dès lors, dans le dispositif proposé, la condition d'un nombre de points minimum pour l'ouverture de la majoration s'appliquera individuellement à chaque parent. Ainsi, cette possibilité de partage de la majoration entre les deux parents permettra de rediriger le bénéfice de celle-ci vers les parents dont les carrières

¹ Au régime général, cette durée minimale est de deux ans en application du VII de l'art. L. 351-4 CSS (durée devant avoir été accomplie auprès d'un régime de retraite légalement obligatoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ; cette condition n'est pas opposable au parent qui a élevé seul l'enfant pendant tout ou partie de la période d'éducation).

sont les plus impactées par l'éducation d'enfants. Par ailleurs, l'octroi d'un avantage dès le premier enfant garantira une meilleure prise en compte de la situation des familles d'un et deux enfants.

Par ailleurs, une majoration supplémentaire de 1 % sera attribuée à chaque parent d'au moins trois enfants afin de prendre en compte l'incidence particulière sur la carrière de la charge de famille nombreuse. Les parents pourront attribuer d'un commun accord cette majoration de 2% par enfant au total à un bénéficiaire unique.

5. IMPACTS

5.1 IMPACTS JURIDIQUES

5.1.1. *Impacts sur l'ordre juridique interne*

Le présent article crée un chapitre VI intitulé : « Droits familiaux de retraite » au sein du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, comprenant deux nouveaux articles : L. 196-1 et L. 196-2 (l'article L. 196-2 étant créé par l'article 45 du projet de loi). Le nouvel article L. 196-1 créé par le présent article met en place un dispositif unique de majoration en points pour enfant remplaçant les dispositions prévoyant des avantages familiaux figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives et réglementaires propres à chaque régime de retraite qui sont abrogées (ou le cas échéant remplacées par d'autres dispositions), notamment :

- Pour les salariés relevant du régime général : les articles L. 351-12, L. 351-4, L. 173-2-0-1 et L. 173-2-0-2 CSS ;
- Pour les travailleurs indépendants : l'article L. 634-2 CSS (qui renvoie notamment aux articles L. 351-12 et L. 351-4) ;
- Pour les salariés agricoles : l'article L. 742-3 CRPM (qui renvoie au titre V du livre III du CSS, donc aux articles L. 351-12 et L. 351-4) ;
- Pour les non-salariés agricoles : l'article L. 732-38 CRPM (qui renvoie aux articles L. 351-12 et L. 351-4 CSS) ;
- Pour les professions libérales : les articles L. 643-1-1 (CNAVPL) et L. 653-3 (CNBF) CSS (qui renvoient à l'article L. 351-4 CSS) ;
- Pour les fonctionnaires de l'Etat : les articles L. 18, L. 12 et L. 12 bis CPCM ;
- Pour les contractuels de la fonction publique (IRCANTEC) : l'article 15 de l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales institué par le décret du 23 décembre 1970.
- Pour chacune de ces populations, une disposition générale couvrant l'ensemble des prestations est prévue, soit dans le livre correspondant du code de la sécurité sociale, soit dans un autre code et renverra à l'application des prestations du système universel prévues au titre IX du livre I^{er} et donc à l'article L. 196-1 CSS en matière de droits familiaux. Les dispositions actuelles seront abrogées.

Au niveau réglementaire, l'ensemble des dispositions d'application des dispositions précitées seront abrogées (notamment l'article R. 351-30 CSS).

Le nouvel article L. 196-2 CSS, comme les autres prestations du système universel prévues au titre IX du livre I^{er} s'appliquera aux assurés des régimes spéciaux qui ne sont pas aujourd'hui régis par des textes législatifs et qui seront rattachés au régime général pour la retraite. En conséquence, l'ensemble des dispositions réglementaires relatives aux régimes spéciaux seront abrogées, y compris celles prévoyant des droits familiaux, c'est-à-dire :

- Pour la CNRACL : les articles 24 et 15 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 ;
- Pour la SNCF : les articles 13 (III) et 16 du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités ;
- Pour la RATP, les articles 24 et 25 du décret n° 2008-637 du 30 juin 2008 portant règlement des retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens ;
- Pour les IEG : les articles 14 et 21 de l'annexe 3 au décret n° 46-1541 du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des IEG ;
- Pour la Comédie-Française : les articles 11 *bis* et 16 du décret du 11 octobre 1968 ;
- Pour la CROPERA : l'article 18 du décret du 5 avril 1968 ;
- Pour la CRPCEN, les articles 92 et 94 du décret n°90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse ;
- Pour le FSPOEIE : les articles 12, 17 et 20 du décret n°2004-1056 du 5 octobre 2004 ;
- Pour le régime de la Banque de France : les articles 12, 16 et 35 du règlement annexé au décret n°2007-262 du 27 février 2007.

5.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mise en place du système universel de retraite permettra d'écarter la qualification de régime professionnel tel que définie par la jurisprudence européenne¹, et par conséquent les contraintes juridiques pesant sur ces régimes. En effet, le corpus de règles du système universel de retraite couvrira l'ensemble des régimes de retraite (base et complémentaire) et ne s'appliquera pas à une catégorie particulière de travailleur, en particulier s'agissant des dispositifs de solidarité qui seront financés par un fonds universel et des ressources fiscales. Les agents de la fonction publique et des régimes spéciaux sous statut seront soumis aux mêmes règles que les autres actifs au sein de ce corpus. Par ailleurs, l'ensemble des dépenses et des recettes de la branche vieillesse feront désormais l'objet d'une intégration financière. Le maintien de régimes de sécurité sociale juridiquement distincts est donc sans incidence sur la qualification de régime professionnel. Ainsi, il n'y a pas lieu d'examiner la validité du dispositif envisagé en matière de répartition des droits familiaux sous l'angle du principe d'égalité de rémunération, mais seulement au regard du principe d'égalité de traitement prévu par la CEDH.

¹ Arrêt de la CJCE du 28 septembre 1994, Bestuur van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds c/ G. A. Beune, C-7/93.

A cet égard, le schéma envisagé pour l'attribution de la majoration présente des garanties. En effet, ce dernier ne réserve pas la totalité des avantages familiaux aux femmes comme cela avait été contesté par la Cour de cassation pour la MDA avant 2010. Ainsi, la possibilité de partager la majoration entre les deux parents paraît de nature à garantir le respect du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes au regard des articles 1^{er} et 14 de la CEDH. En outre, l'attribution de la majoration par défaut aux mères, en l'absence d'option exprimée, est justifiée au regard des préjudices de carrière plus importants subis par les femmes en raison de l'arrivée d'enfant, qui ne touche pas les hommes de façon comparable.

5.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

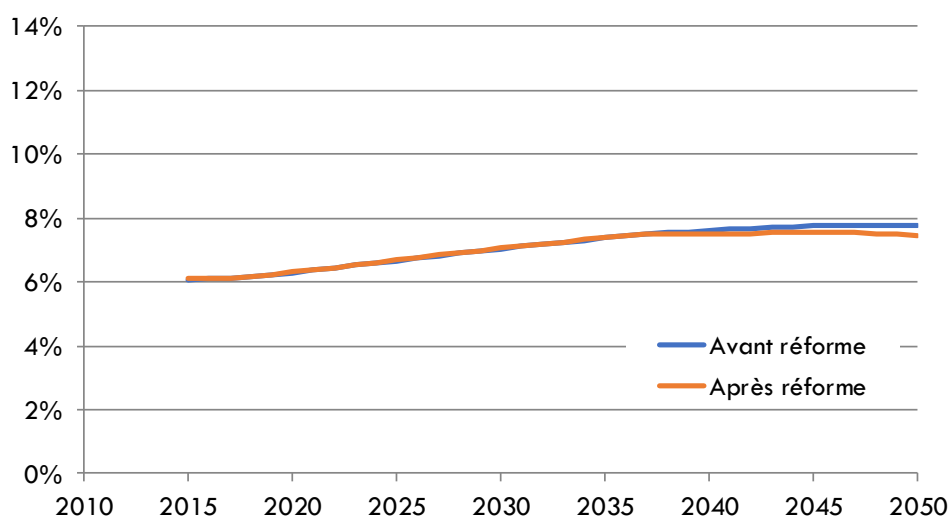
5.2.1 Impacts macroéconomiques

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

5.2.2 Impacts financiers

En comparaison de la situation actuelle, les droits familiaux représenteraient une part quasiment identique à moyen terme et légèrement inférieure à long terme (près de 8 % des masses totales). Ceci est lié en partie au choix méthodologique de considérer l'intégration des MDA pour enfant dans la durée MP comme un effet lié au minimum de pension et non aux droits familiaux (*Cf.* partie 3 de la présente étude d'impact).

Graphique : masses financières consacrées aux droits familiaux y compris AVPF (en % des dépenses du système de retraite)



Champ : ensemble des droits familiaux (bonifications des pensions pour enfants, MDA (hors effet taux que ce soit avant¹ ou après réforme) et points enfants, AVPF).

Note : il n'est pas tenu compte dans les projections de la restriction de droits AVPF ouverts au titre du complément familial uniquement jusqu'au 6 ans du dernier enfant. Les impacts financiers qui en résultent peuvent cependant être considérés comme marginaux à horizon 2050.

Source : CNAV, modèle PRISME tous régimes

5.2.3 Impacts sur les assurés

La refonte des majorations de retraite permettra de rétablir l'équité entre les assurés en garantissant qu'un enfant ouvre droit aux mêmes compensations pour l'ensemble des assurés quel que soit leur secteur d'activité, ce qui bénéficiera aux assurés des régimes actuellement défavorisés comme ceux de la fonction publique.

La fusion des deux dispositifs actuels au sein d'une unique majoration pouvant être intégralement octroyée à la mère permettra une meilleure compensation de l'impact de la naissance et de l'éducation des enfants sur les retraites des femmes, et plus largement, vers le parent dont la carrière a objectivement été la plus impactée par la naissance et l'éducation de l'enfant.

L'instauration d'une majoration unique de 5 % par enfant garantira une meilleure prise en compte de la situation des familles d'un et de deux enfants, peu avantagées dans le système actuel. A cet égard, le renforcement des droits accordés aux familles d'un et deux enfants bénéficiera particulièrement aux familles monoparentales, dont la majorité a un enfant (*cf.* partie 3 de la présente étude d'impact)

L'attribution d'un supplément de 2 %, à raison de 1 % par parent, pour les familles de trois enfants et plus permettra de prendre en compte l'incidence particulière sur la carrière de la charge de famille nombreuse notamment pour les femmes.

L'instauration d'une majoration intégralement versée sous la forme de points garantira une augmentation certaine des droits à retraite des bénéficiaires. Ce gain, indépendant du profil de l'assuré, ne pourra plus être conditionné à un avancement du départ en retraite et répond ainsi au

¹ Sauf pour les fonctionnaires et les régimes spéciaux

double objectif d’inciter à la prolongation d’activité et de laisser aux assurés le maximum de liberté dans leur passage vers la retraite.

La simplification et l’unification des droits à retraite accordés au titre des enfants contribueront ainsi à améliorer la lisibilité des droits à retraite pour les assurés.

5.3 IMPACTS SOCIAUX

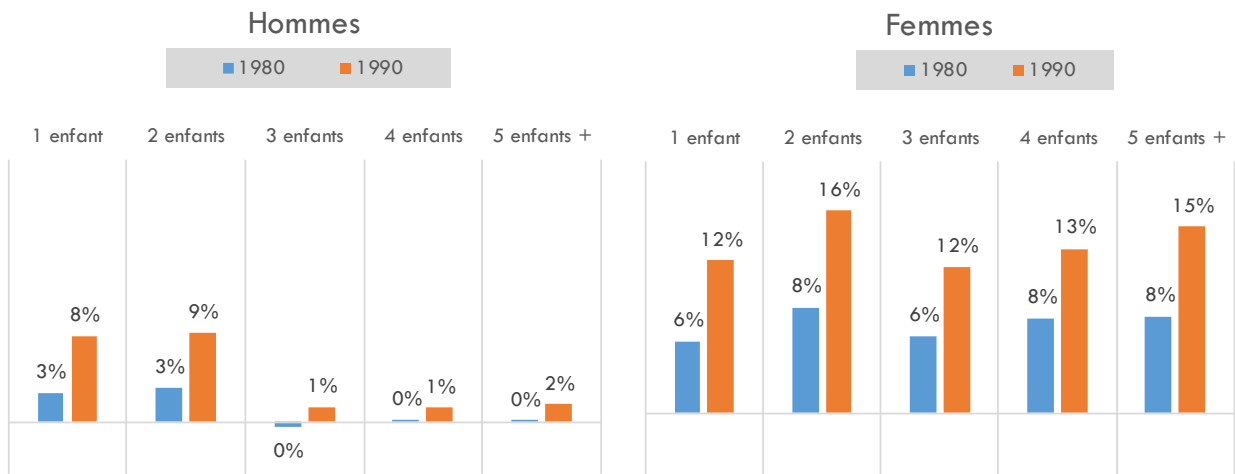
5.3.1 Impacts sur la société

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

5.3.2 Impacts sur l’égalité entre les femmes et les hommes

Le remplacement de la majoration de pension pour enfants, qui bénéficiait, en masses financières, principalement aux hommes, par une majoration pouvant être intégralement octroyée à la mère, permettra de rediriger une partie des dépenses consacrées aux majorations de retraite octroyées au titre des enfants des pères vers les mères. Ainsi, la refonte des droits familiaux contribuera sensiblement à ce que le système universel participe à la réduction des écarts de retraite entre femmes et hommes.

Graphique : variation de la pension moyenne selon le nombre d’enfants après la réforme



Source : CNAV-DSPR - Modèle PRISME

6. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D’APPLICATION

6.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

6.2. MODALITÉS D'APPLICATION

6.2.1 Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues aux articles 60 et 62.

6.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 63.

6.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la définition par décret de plusieurs éléments : le taux de la majoration attribuée par enfant, les modalités de la décision de partage de la majoration, le taux de la majoration supplémentaire pour famille nombreuse et le nombre de points minimum devant avoir été acquis par l'assuré pour en bénéficier.

Tableau récapitulatif des majorations de durée d'assurance et des majorations de retraite pour les parents d'au moins 3 enfants

Dispositif / Régime		Régimes général et alignés				SRE / CNRACL		Régimes spéciaux			Professions libérales		CNBF		Observations
		Régimes de base		Régimes complémentaires		Nbre T	Prorat	Nbre trimestres		Prorat					
		Nbre T	Prorat	AGIRC-ARRCO	IRCANTEC						SNCF	RATP, IEG		Nbre T	
Majorations de durée d'assurance (MDA)	MDA pour enfant (maternité et éducation)	8 T	OUI			2 T	NON	2 T	2 T (1er) et 4 T pour les suivants	NON	8 T	NA	8 T	NA	MDA éducation (4 T pour le RG) : mère par défaut, possibilité de partage
	Autres formes de validation gratuite de trimestres (dont MDA congé parental)	≤ 4 T / an, ≤ 12 T au total	OUI	En cas d'accord d'entreprise (versement de cotisations)	Bonification de points (≤ 3 ans), calculé sur la moyenne annuelle des points acquis	≤ 4 T / an, ≤ 12 T au total	OUI	≤ 4 T / an, ≤ 12 T au total		OUI					RG : non cumulable avec MDA accouchement + éducation : meilleur des deux RG : Conditions : interruption ou réduction de l'activité FP et RS : cumul restreint avec MDA maternité
Majoration de pension		10 % à partir de 3 enfants		10 % pour 3 enfants élevés (majoration plafonnée à 1 000 € par an et par régime) ou 5 % par enfant à charge à la liquidation (+ forte majoration retenue)	10 % pour 3 enfants, 15 % pour 4 enfants ... 30 % pour 7 enfants et plus	10 % pour 3 enfants, +5 % par enfant supplémentaire dans la limite du dernier traitement perçu (Règles spéciales pour IEG et marins)				Pas de majoration pour enfants dans le régime de base 10 % pour trois enfants dans la plupart des régimes complémentaires et PCV des sections professionnelles (sauf CAVOM, CARPIMKO et CAVEC). 30 % par enfant à charge pour le régime complémentaire des notaires (CPRN)	Aucune majoration pour les régimes de base et complémentaire		Les règles communes AGIRC-ARRCO s'appliquent pour les périodes postérieures au 1er janvier 2012		

Tableau de références

Régimes		MDA	Majoration trois enfants
Salariés (régime général)		L. 351-4 CSS	L. 351-12 et R. 351-30 CSS
TI		L. 634-2 CSS (renvoi)	
PL		L. 643-1-1 (CNAVPL) et L. 653-3(CNBF)	NA
SA		L. 742-3 CRPM (renvoi)	
NSA		L. 732-38 CRPM (renvoi)	
Régimes spéciaux	SRE	L. 12 b) et L. 12 bis CPCR	L. 18 CPCR
	CNRA	Article 15 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003	Article 24 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003
	RATP	Article 24 du décret n° 2008-637 du 30 juin 2008	Article 25 du décret n° 2008-637 du 30 juin 2008
	SNCF	Article 13 du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008	Article 16 du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008
	IEG	Article 14 de l'annexe 3 au décret n° 46-1541 du 22 juin 1946	Article 21 de l'annexe 3 au décret n° 46-1541 du 22 juin 1946
	IRCANTEC	NA	Article 15 de l'arrêté du 30 décembre 1970
	CF	Article 11 bis du décret n° 68-960 du 11 octobre 1968	Article 16 du décret n° 68-960 du 11 octobre 1968
	CROPERA	Article 12 du décret n° 68-382 du 5 avril 1968	Article 18 du décret n° 68-382 du 5 avril 1968
	ENIM		Article R. 14 du code des pensions de retraites des marins
	FSPOEIE	Articles 12 et 17 du décret n°2004-1056 du 5 octobre 2004	Article 20 du décret n°2004-1056 du 5 octobre 2004
	Banque de France	Articles 12 et 16 du règlement annexé au décret n°2007-262 du 27 février 2007	Article 35 du règlement annexé au décret n°2007-262 du 27 février 2007

Article 45 : Prise en compte des interruptions de carrière des parents d'enfants en bas âge

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

En complément des majorations de retraite ou de durée d'assurance accordées au titre des enfants au moment du départ en retraite, le droit actuel prévoit des dispositifs visant à compenser les périodes de réduction ou d'interruption d'activité liées à l'éducation des enfants. Il s'agit principalement de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), des majorations de durée d'assurance (MDA) pour congé parental et des validations gratuites des périodes d'éducation.

1.1.1. L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

Créée en 1972¹, sous le nom d'assurance vieillesse des mères de famille, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)² permet aux parents qui n'ont pas d'activité ou une activité réduite de valider des trimestres auprès de la CNAV, quel que soit leur régime d'affiliation, avec un report au compte d'un montant équivalent au SMIC. La CNAF assure le versement de cotisations à l'assurance vieillesse au titre de ces périodes. Trois types de conditions cumulatives s'appliquent pour l'ouverture du droit à l'AVPF (cf. tableau récapitulatif en annexe) :

- Être bénéficiaire d'une des prestations familiales suivantes : complément familial (CF), allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARE, ex complément de libre choix d'activité (CLCA), à taux plein ou à taux partiel). L'affiliation à l'AVPF est également possible via la perception de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), le bénéfice d'un congé de proche aidant (ex congé de soutien familial) et la prise en charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé ou en perte d'autonomie ;
- Dans certains cas, ne pas exercer d'activité professionnelle, ou avoir des revenus professionnels inférieurs à un plafond déterminé par décret, ou encore n'exercer qu'une activité à temps partiel ;
- Avoir des ressources inférieures à un plafond déterminé par décret pour les allocataires de prestations familiales (qui s'applique selon les cas à la personne isolée ou au couple).

L'AVPF ne permet pas d'acquérir directement des droits dans les régimes complémentaires mais, en permettant la validation de trimestres et en facilitant l'atteinte du taux plein pour la retraite de

¹ Loi n° 72-8 du 3 janvier 1972 portant diverses dispositions en vue d'améliorer la situation des familles.

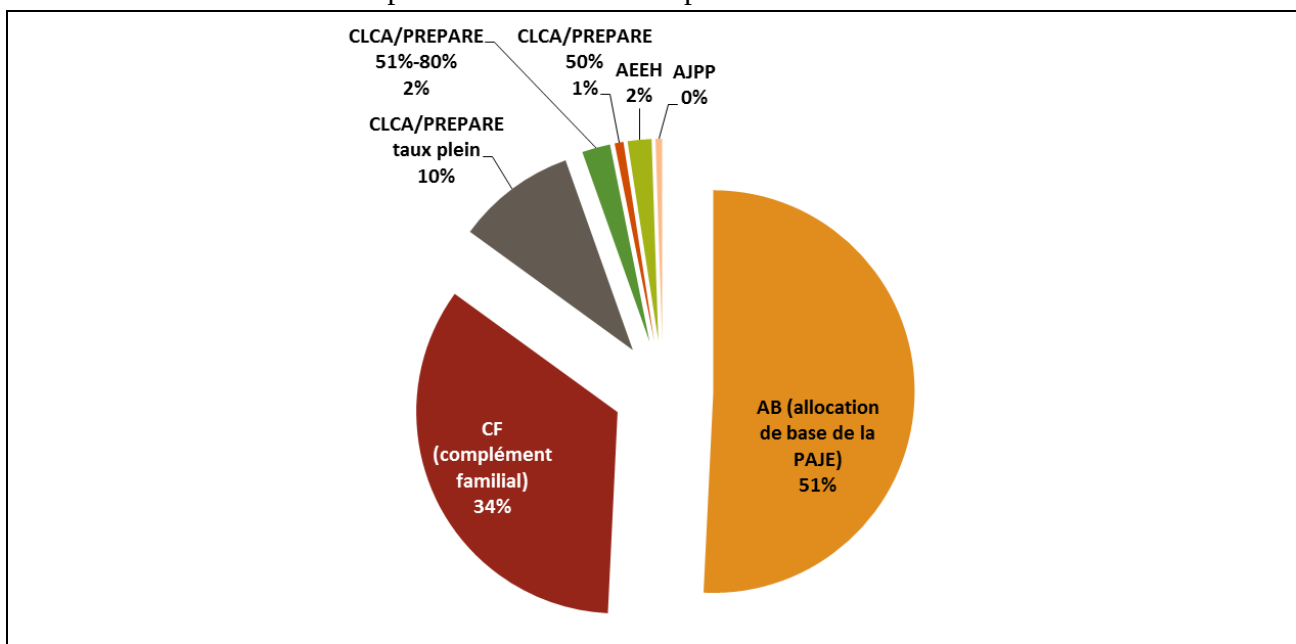
² Prévue aux art. L. 381-1, R. 381-1 à R. 381-4 et D. 381-1 à D. 381-7 CSS.

base, elle contribue néanmoins à éviter à ses bénéficiaires une minoration de leur retraite complémentaire le cas échéant¹.

En 2017, le transfert de la CNAF vers la CNAV au titre des cotisations AVPF s'est établi à 5 Md€², pour un montant de prestations versées estimé à 1,9 Md€³ en 2012. Cette situation reflète la montée en charge du dispositif. Pour l'heure, l'effet du dispositif joue à plein uniquement pour les générations nées entre 1955 et 1960. A l'horizon 2040, le dispositif devrait toutefois concerner plus de la moitié des femmes affiliées au régime général (ainsi qu'un nombre d'hommes résiduel), et atteindre un coût budgétaire estimé à 7 Md€⁴.

En 2017, on comptait 1,8 million de bénéficiaires de l'AVPF⁵ :

- La moitié de ces effectifs a été affiliée au titre de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (versée aux parents d'enfants de moins de trois ans) et environ un tiers au titre du complément familial (ces deux prestations étant attribuées sous conditions de ressources), 16 % l'a été au titre de la PREPARE ou du CLCA, une part résiduelle, de l'ordre de 2 %, étant constituée des parents d'enfants gravement malades ou handicapés, bénéficiaires à ce titre de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et de l'AJPP ;
- Les femmes représentaient plus de 90 % des affiliations⁶ ;
- 72 % vivaient en couple et 28 % étaient des parents isolés.



¹ A l'AGIRC-ARRCO et à l'IRCANTEC, sont exemptés de coefficient de minoration les assurés ayant liquidé leur retraite de base à taux plein.

² Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de juin 2015, fiche éclairage 3.7.

³ DREES, EIR 2012, Rapport droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72 / janvier 2016 p.59.

⁴ Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de juin 2015, fiche éclairage 3.7.

⁵ Données CNAF

⁶ CNAF, fascicule des prestations légales 2016. Il s'agit de l'effectif des bénéficiaires de prestations familiales ayant fait l'objet d'au moins un versement au titre de l'AVPF en 2015.

Selon les simulations réalisées par la DREES¹, l'AVPF accroît la pension moyenne tous régimes des actuels bénéficiaires de 4 % à 7 %, soit un peu moins que la MDA. Les bénéfices de l'AVPF profitent aux déciles de revenus les plus modestes : la hausse de pension tous régimes est de 20 % pour les premiers déciles contre quelques pourcents pour les déciles les plus élevés.

La MDA pour congé parental et les validations gratuites des périodes d'éducation

A l'instar de l'AVPF, d'autres dispositifs visent également à compenser les périodes d'interruption ou de réduction d'activité. Il s'agit notamment de la MDA pour congé parental² qui permet aux salariés (régime général et salariés agricoles) d'obtenir une majoration de durée d'assurance égale à la durée effective du congé parental d'éducation. Cette majoration ne se cumule pour un même enfant ni avec l'AVPF, ni avec la MDA pour enfants et n'est attribuée que lorsque son application est plus favorable (en général lorsque le congé parental excède deux ans).

Dans la fonction publique et les régimes spéciaux³, les périodes d'éducation donnent droit à validation gratuite de trimestres, dans la limite de trois ans par enfant (pour les pères et les mères) sous réserve d'avoir interrompu ou réduit son activité⁴, sans que ces trimestres ne puissent se cumuler avec la MDA accouchement si cette période est égale ou supérieure à six mois. Ces périodes sont prises en compte pour la durée d'assurance dans le régime et la durée d'assurance tous régimes.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

Du point de vue conventionnel, les droits familiaux, et plus précisément leurs modalités de répartition entre les femmes et les hommes, font l'objet d'une attention particulière de la part des

¹ Estimation DREES portant sur les générations de 1942 à 1990, rapport droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72 / janvier 2016, p. 38.

² Art. L. 351-5 CSS.

³ SRE : art. L. 9 et R. 9 CPCMR ; CNRACL : art. 11 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 ; SNCF : art. 7 du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 ; IRCANTEC : art. 18 bis de l'arrêté du 30 décembre 1970, IEG : art. 5 de l'annexe 3 au décret n° 46-1541 du 22 juin 1946.

⁴ Dans le cadre d'un congé parental, d'un congé de présence parentale, d'une disponibilité prise pour élever un enfant de moins de 8 ans ou d'un temps partiel de droit pour élever un enfant.

juridictions européennes (Cour de justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme) et nationales qui veillent au respect de l'égalité de traitement. La fiche d'impact de l'article relatif à la majoration de retraite pour enfants détaille les contraintes juridiques résultant de la jurisprudence à prendre en compte en matière de répartition des droits familiaux, contraintes qui sont renforcées concernant les régimes de la fonction publique et les autres régimes spéciaux aujourd'hui considérés comme des régimes professionnels et soumis au respect du principe d'égalité de rémunération.

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Plusieurs pays accordent des droits à retraite au titre des périodes d'éducation des enfants, notamment en Suède, en Italie et en Allemagne. Ces exemples sont développés dans la fiche d'impact de l'article relatif à la majoration de retraite pour enfants.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Afin de compléter le dispositif de majoration pour enfants prévu par le projet de loi par un dispositif visant à compenser plus précisément les périodes d'interruption ou de réduction d'activité liées à l'éducation d'enfants au sein du système universel, il est nécessaire d'opérer une refonte législative des dispositifs existants, notamment de l'AVPF¹.

Les conditions d'éligibilité au dispositif peuvent apparaître relativement complexes. Ainsi en matière de ressources, les conditions de ressources pour l'affiliation à l'AVPF se superposent aux conditions de ressources propres aux prestations familiales : cette superposition répond à l'objectif d'un ciblage sur les personnes aux plus faibles ressources, notamment lorsque le droit à l'AVPF est lié à des prestations certes sous conditions de ressources mais qui bénéficient néanmoins à la grande majorité des familles, comme c'est le cas de l'allocation de base de la PAJE. Ainsi, les personnes remplissant les conditions de ressources pour le bénéfice de l'allocation de base de la PAJE peuvent être affiliées à l'AVPF si elles ne dépassent pas le plafond de ressources retenu pour l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire. Cette complexité relative n'a pas de conséquences négatives pour les assurés en termes de non-recours, compte tenu de l'automatisme du bénéfice de l'AVPF, notamment rendue possible par son arrimage au bénéfice des prestations familiales, mais il n'en demeure pas moins qu'une simplification des conditions d'affiliation à l'AVPF est possible pour une meilleure lisibilité du dispositif.

Surtout, l'AVPF peut avoir certains effets ambigus. Comme dans certains cas pour les trimestres de MDA, les trimestres validés au titre de l'AVPF peuvent ne pas contribuer à la durée d'assurance si l'assuré a déjà acquis quatre trimestres au cours d'une année (les trimestres étant écartés par la CNAV sur une année). De plus, un report au compte équivalent au SMIC peut dans certains cas diminuer le salaire de référence pris en compte pour le calcul du montant de la retraite.

¹ Ce dispositif fait régulièrement l'objet de propositions de réforme, par exemple des pistes sont présentées dans la rapport de Bertrand Fragonard sur les droits familiaux de retraite de février 2015, p. 66.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée a pour objectif de compenser de manière ciblée les effets de la réduction et de l'interruption d'activité liés à l'éducation des enfants sur la carrière et les droits à retraite des assurés. Ce mécanisme de compensation a vocation à s'appliquer aux femmes et aux hommes qui réduisent ou interrompent leur activité dans les mêmes conditions et à bénéficier en conséquence aux parents dont la carrière est la plus affectée.

L'objectif de la mesure est également de créer un mécanisme unifié plus lisible et plus simple, qui remplace l'ensemble des dispositifs actuels, notamment ceux applicables aux régimes de la fonction publique.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Options générales de réforme des avantages familiaux écartées dans la fiche d'impact de l'article sur la majoration de retraite pour enfant

Dans la fiche d'impact de l'article relatif à la majoration de retraite pour enfants, plusieurs axes de réforme ont été exclus : il convient de les écarter également dans le cadre de la présente mesure qui forme un ensemble cohérent avec celle prévue par l'article sur la majoration de retraite pour enfants.

Il s'agit de l'option tendant au remplacement des droits familiaux en matière de retraite par des prestations familiales qui ne satisfait pas au besoin de combler *ex post* les effets de certaines interruptions de carrière dans les droits à retraite, de l'option tendant au maintien d'un seul dispositif en matière de droits familiaux qui n'est pas satisfaisante au regard de la complémentarité entre la mesure proposée et la majoration pour enfants prévue par le projet de loi et de l'option tendant au maintien d'avantages incompatibles avec un système en points tels que les majorations de durée d'assurance. A cet égard, la mesure proposée a vocation à se substituer à l'AVPF, aux majorations de durée d'assurance pour congé parental et aux validations gratuites de périodes dans les régimes de la fonction publique qui reposent toutes les trois en partie sur une logique d'attribution de durée.

3.1.2. Une réforme a minima de l'AVPF

S'agissant de la réforme de l'AVPF en particulier, une réforme *a minima* du dispositif aurait pu être envisagée c'est-à-dire maintenant l'ensemble des voies d'affiliation et des conditions d'éligibilité actuelles du dispositif et se limitant à convertir en points la compensation accordée au titre de l'AVPF.

La compensation des périodes de réduction ou d'interruption d'activité apparaît moins opportune car moins strictement nécessaire au-delà des trois ans de l'enfant, dans la mesure où ce seuil correspond désormais à l'âge de début de la scolarité obligatoire. La question de l'accueil des enfants se pose en des termes différents en-deçà de trois ans, période pour laquelle il est estimé de manière

consensuelle qu'il existe un déficit de modes d'accueil formels, que ce soit en accueil individuel ou collectif.

Le maintien de conditions de ressources et de revenus professionnels propres à l'AVPF, aurait également pu être envisagé, sous réserve d'une éventuelle harmonisation de ces conditions. Dans un souci de simplification, il paraît cependant souhaitable de ne conserver que les conditions de ressources propres aux prestations familiales et d'appréhender la question de la réduction d'activité à travers la mise en place d'un mécanisme d'écêtement unique.

3.1.3. Un dispositif déconnecté de la perception de prestations familiales

Il aurait également pu être envisagé de créer un dispositif de compensation *ex nihilo* déconnecté du bénéfice des prestations familiales, ce qui aurait nécessité de définir de nouvelles conditions d'éligibilité au dispositif. Si cette option présente l'intérêt de pouvoir créer des conditions potentiellement plus adaptées à l'objectif recherché, le fait de conditionner l'ouverture du dispositif au bénéfice de prestations familiales présente l'avantage de rendre automatique l'ouverture des droits à retraite. Cette automaticité est favorable aux assurés en termes d'accès aux droits. A l'inverse, rendre le dispositif quérable présenterait un risque important de non-recours, comme cela est démontré aujourd'hui pour les droits à l'AVPF de nature quérable existants pour le congé proche aidant actuel, et qui ne sont que marginalement demandés, et donc de perte de droits.

3.2 DISPOSITIF RETENU

En complément de la majoration en points par enfant et du supplément pour les parents ayant au moins trois enfants prévus par le projet de loi, le présent article prévoit un dispositif compensant les interruptions ou réductions d'activité des assurés au titre de l'éducation d'enfants dans les trois premières années suivant leur naissance ou jusqu'aux six ans du dernier enfant pour les familles nombreuses modestes. Ce dispositif remplacera l'AVPF ainsi que les dispositifs poursuivant un objet similaire (MDA pour congé parental, validation gratuite des périodes d'interruption d'activité dans la fonction publique).

L'ouverture du dispositif reposera toujours sur la perception de certaines prestations familiales (allocation de base de la PAJE, PREPARE, complément familial), tout en étant recentré sur l'éducation des jeunes enfants, les interruptions ou réductions d'activité concernant particulièrement les premières années de la vie de l'enfant, compte tenu de la situation de l'offre d'accueil comme mentionné *supra*.

Le présent article prévoit l'attribution de points au titre des périodes de perception des prestations familiales susmentionnées, à hauteur de 60 % du SMIC à temps complet (niveau qui sera défini par décret). Un mécanisme d'écêtement, dont le seuil sera fixé par décret à un SMIC, permettra toutefois d'encadrer le cumul de ces points avec ceux acquis par d'autres moyens, notamment au titre d'une activité professionnelle. Dans une perspective de lisibilité accrue, ce mécanisme se substituera aux conditions actuelles, trop complexes, de ressources et de revenus professionnels permettant l'affiliation à l'AVPF.

En outre, afin de faciliter la transition vers le nouveau dispositif, le présent article prévoit deux mesures transitoires d'extinction progressive de l'affiliation à l'AVPF au titre du complément familial et du dispositif de validation gratuite des périodes d'éducation.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un nouvel article L. 196-2 au sein du code de la sécurité sociale, qui met en place un dispositif unique de compensation des périodes d'interruption et de réduction d'activité liées à l'éducation des enfants en remplacement des dispositions actuelles du code de la sécurité sociale ou d'autres codes prévoyant des dispositifs ayant le même objet, notamment les articles L. 381 CSS sur l'AVPF, L. 351-5 CSS relatif à la majoration de durée d'assurance pour congé parental et L. 9 CPCM relatif à la validation gratuite des périodes d'éducation. Ces dispositions seront abrogées.

Au niveau réglementaire, l'ensemble des dispositions d'application des dispositions précitées seront abrogées (notamment les articles R. 381-1 à R. 381-4 et D. 381-1 à D. 381-7 CSS sur l'AVPF et l'article R. 9 CPCM). De même, l'ensemble des dispositions réglementaires relatives aux régimes spéciaux seront abrogées ou le cas échéant adaptées, notamment les dispositions prévoyant des dispositifs de validation gratuite des périodes d'éducation, c'est-à-dire :

- Pour la CNRACL : article 11 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 ;
- Pour la SNCF : article 7 du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 ;
- Pour les IEG : article 5 de l'annexe 3 au décret n° 46-1541 du 22 juin 1946.

Pour l'IRCANTEC, l'article 15 *bis* de l'arrêté du 30 décembre 1970 devra être abrogé.

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

La mise en place du système universel de retraite aura pour effet d'écarter la qualification de régime professionnel tel que définie par la jurisprudence européenne¹ et par conséquent les contraintes juridiques pesant sur ces régimes. Ainsi, il n'y aura pas lieu d'examiner la validité du schéma envisagé en matière de répartition des droits familiaux sous l'angle du principe d'égalité de rémunération, mais seulement au regard du principe d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes résultant de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

De ce point de vue, la mesure proposée ne soulève pas de difficulté dans la mesure où elle prévoit l'attribution de points de solidarité aux parents, indépendamment de leur sexe sous réserve qu'ils remplissent les conditions d'ouverture du droit, c'est-à-dire la perception de certaines prestations familiales et l'acquisition préalable d'un nombre de points minimum.

¹ CJCE, 28 septembre 1994, Bestuur van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds c/ G. A. Beune, C-7/93.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

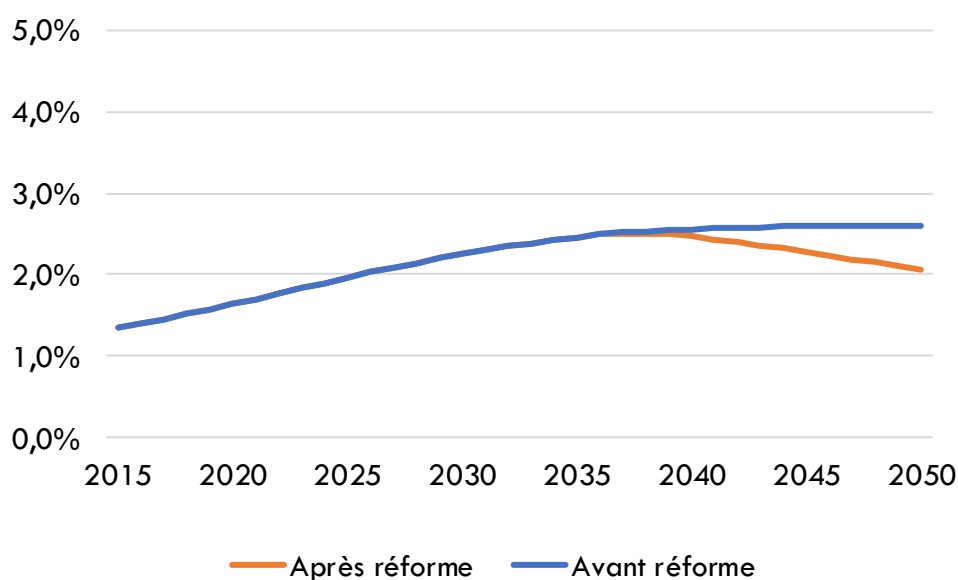
4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

Du fait du recentrage du dispositif, et de l'acquisition de droits sur une assiette équivalente à 60 % du SMIC contre 100 % précédemment, la part de l'AVPF dans les masses totales de pension versées diminuerait après réforme. Cette diminution n'interviendrait qu'à compter de la fin des années 2030, du fait de l'écart entre l'acquisition des droits et la liquidation.

Part de l'AVPF dans les masses totales de pension versées (en %)



Note : le modèle utilisé (PRISME) ne permet pas de tenir compte dans les projections de la restriction de droits AVPF ouverts au titre du complément familial uniquement jusqu'aux 6 ans du dernier enfant. Les impacts financiers qui en résultent peuvent cependant être considérés comme marginaux à horizon 2050. La baisse présentée résulte uniquement de la réduction de l'assiette sur laquelle les droits sont acquis.

Source : CNAV, modèle PRISME

4.2.3. Impacts sur les entreprises

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

4.2.4. Impacts sur les assurés

Comme aujourd'hui, le dispositif contribuera à créer des droits à une retraite contributive au titre de périodes ayant donné lieu à une interruption ou une réduction d'activité afin de participer à l'éducation d'enfants en bas âge. Ce dispositif aura donc un impact positif sur les droits sociaux des parents, et en particulier pour les mères. Il participera à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle.

Par rapport à aujourd'hui, le dispositif sera plus simple et donc plus lisible pour les assurés. Ainsi, il permettra aux parents qui s'interrogent sur les impacts d'une interruption ou d'une réduction temporaire de leur activité professionnelle afin de s'occuper de leurs enfants en bas âge de faire des choix plus éclairés.

Le recentrage du dispositif sur les enfants en bas âge et l'instauration d'une condition d'affiliation préalable pourra limiter l'acquisition des droits à une retraite contributive de certains assurés ayant interrompu leur activité professionnelle sur de très longues périodes ou n'ayant jamais travaillé. Cet impact pourra être compensé par d'autres dispositifs de solidarité internes au système de retraite (autres points de solidarité, minima de pension). Par ailleurs, le soutien du niveau de vie à la retraite de ces assurés relève plutôt de dispositifs transversaux de lutte contre la pauvreté (minimum vieillesse).

Nombre et répartition des bénéficiaires de droits AVPF selon les prestations familiales ouvrant droit, en juin 2016, et situation fictive après réforme

	Avant réforme		Après réforme	
	Effectifs	Part	Effectifs	Part
Complément familial (CF)	545 000	37 %	284 000	24 %
Allocation de base de la Paje (AB)	777 000	53 %	777 000	65 %
Complément d'activité / Prepare	142 000	10 %	142 000	12 %
Ensemble	1 464 000	100 %	1 203 000	100 %

Source : DSS/SDEPF/6C sur données CNAF 2016, hors volet handicap et maladie de l'enfant

Note : les effectifs présentés après réforme tiennent compte de la disparition de l'acquisition de droits à retraite au titre du complément familial après les 6 ans du dernier enfant.

L'impact pour les assurés du remplacement des dispositifs actuels par ce nouveau dispositif sera très progressif. En effet, la réforme n'étant applicable qu'aux droits à retraite constitués à partir de 2025 pour les assurés nés à compter de 1975 et de 2022 pour les assurés nés en 2004, l'effet sur la retraite des assurés ne sera visible qu'à moyen terme. La transition ne sera achevée que lorsque l'ensemble des retraités sera composé d'assurés ayant effectué l'intégralité de leur carrière dans le nouveau système. Par ailleurs, afin de faciliter la transition vers le nouveau régime, les assurés affiliés à l'AVPF, au titre du complément familial au 31 décembre 2024, se verront attribuer des points au titre de la solidarité nationale au plus tard jusqu'au 31 décembre 2027 dans les mêmes conditions qu'actuellement.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les gestionnaires des régimes de retraite. La CNAF continuera à vérifier l'éligibilité des assurés au dispositif et transmettra ces informations à la caisse de gestion du système universel ou des organismes participant à la gestion du système universel par délégation de gestion qui seront chargés de l'ouverture des droits à retraite correspondant.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

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

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes en situation de handicap.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Comme aujourd'hui, ce dispositif devrait contribuer sensiblement à la réduction des écarts de retraite entre femmes et hommes. En effet, le dispositif prévu par le présent article attribuera des points de solidarité aux parents d'enfants en bas âge pendant les périodes de versement à ces derniers de l'allocation de base de la PAJE et de la PREPARE. Du fait de la mise en place du mécanisme d'écêtement, les points bénéficieront prioritairement aux parents exerçant une activité à temps partiel ou n'exerçant pas d'activité pendant les trois premières années de leur enfant. Cette mesure bénéficiera principalement aux femmes, qui sont encore le plus souvent celles au sein du couple qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle durant les premières années d'un enfant.

Le choix de limiter dans le temps la compensation des interruptions ou des réductions d'activité pourra limiter la réduction des écarts de retraite entre les femmes et les hommes. Ce choix s'inscrit toutefois en cohérence avec la politique d'encouragement de l'activité féminine et d'incitation à une reprise d'activité professionnelle après la naissance d'enfants qui doit permettre à terme de résorber complètement ces écarts de retraite, et qui vise donc à corriger très en amont de la retraite les inégalités au regard des taux d'emploi entre femmes et hommes.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la définition par décret simple de plusieurs éléments : le niveau de compensation du dispositif c'est-à-dire le niveau de compensation qui sera versé par la CNAF au titre des périodes ; le seuil d'écêtement annuel des points, c'est-à-dire le nombre de points maximal au-delà duquel les points de solidarité ne pourront être attribués au cours d'une année ; enfin, à titre transitoire, les conditions d'attribution des points de solidarité aux fonctionnaires et assurés des régimes spéciaux au titre des périodes d'éducation faisant actuellement l'objet de validations gratuites.

Conditions d'affiliation à l'AVPF (enfants) en métropole au 1^{er} janvier 2019

Condition 1	Condition 3		Condition 2	
Prestations ou situations ouvrant droit à l'affiliation	Plafond de ressources		Condition d'activité professionnelle réduite de la personne à affilier/ plafond de revenu professionnel	
	Personne isolée	Personne en couple	Personne isolée	Personne en couple
Complément familial (CF)¹ <i>A partir de 3 enfants à charge</i>		Plafond de ressources retenu pour l'attribution du CF Art. D. 381-2 CSS	Absence de précisions prévues en matière d'AVPF dans le CSS	Revenus professionnels de l'année N < 12 x base mensuelle des allocations familiales en vigueur au 1 ^{er} janvier année N Art D. 381-2 CSS ³
Allocation de base de la PAJE⁴ <i>Au moins un enfant de moins de 3 ans à charge</i>		Plafond de ressources retenu pour l'attribution de l'ARS Art. D. 381-2 CSS		

¹ Le complément familial (CF) est versé sous condition de ressources aux familles d'au moins trois enfants dont aucun de moins de trois ans. Plafond des ressources pour l'année 2019 (à comparer avec revenu net catégoriel de l'année 2017) couple avec un seul revenu d'activité, 3 enfants : 38 159€ ; 4 enfants : 46 680€ ; par enfant en plus : + 6 360 € (Instruction interministérielle n° DSS/SD2B/2018/279 du 17 décembre 2018 relative à la revalorisation au 1er janvier 2019 des plafonds de ressources d'attribution de certaines prestations familiales servies en métropole, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Mayotte).

³ Soit 4 956 € en 2019.

⁴ L'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) est versée sous conditions de ressources pour un enfant de moins de trois ans.

PREPARE⁴ (taux plein) <i>Au moins un enfant de moins de 3 ans à charge⁵</i>	Plafond de ressources retenu pour l'attribution de la rentrée scolaire ¹ (ARS) Art. D. 381-1 CSS	Plafond de ressources retenu pour l'attribution du CF Art. D. 381-2-1 et R. 522-2 CSS	Absence de précisions en matière d'AVPF mais article L. 531-4 CSS sur la PREPARE prévoit une cessation totale d'activité ou une formation professionnelle non rémunérée.	
PREPARE taux partiel <i>Au moins un enfant de moins de 3 ans à charge⁶</i>			Absence de dispositions prévues dans le CSS.	Revenus professionnels nets issus de l'activité à temps partiel pendant l'année de perception de la PREPARE $\leq$ 63% du PASS en vigueur au 1er janvier de la même année ⁷ Art. D. 381-2-1 CSS

⁴ La prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARE ex CLCA) à taux plein est attribuée au parent d'un enfant de moins de trois ans qui cesse son activité professionnelle pour élever son enfant. La PREPARE majorée offre la possibilité aux familles ayant la charge d'au moins trois enfants d'opter pour un congé plus court (un an au lieu de trois) mais mieux rémunéré. La PREPARE à taux partiel peut être attribuée à une personne qui travaille à temps partiel. Son montant varie en fonction de la quotité travaillée.

⁵ L'article D. 381-2-1 CSS exige que les personnes en couples bénéficiant de la PREPARE aient au moins deux enfants à charge pour être affiliés à l'AVPF. Or aujourd'hui, cette affiliation est ouverte pour les personnes en couple à partir du premier enfant, une mise à jour du décret devant régulariser cette situation.

¹ L'allocation de rentrée scolaire est versée sous conditions de ressources pour les enfants de 6 à 18 ans : plafond des ressources pour l'année 2019 (à comparer avec revenu net catégoriel de l'année 2017) 1 enfant à charge : 24 697€ ; 2 enfants : 30 396 € ; 3 enfants : 36 095 € ; 4 enfants : 41 794 € par enfant en + : 5 699 €.

⁶ Idem 20

⁷ Soit 25 530 € en 2019.

Article 46 : Réversion

6. ETAT DES LIEUX

6.1. CADRE GÉNÉRAL

La pension de réversion est une fraction de la retraite d'un assuré décédé qui est reversée au veuf ou à la veuve.

Dans le domaine des retraites, les pensions de réversion constituent l'un des dispositifs présentant le plus de différences entre les régimes, reposant sur un seul paramètre identique : elles sont attribuées aux personnes mariées.

Dans le régime général des salariés, la pension de réversion est prévue aux articles L. 353-1 et suivants du code de la sécurité sociale. Elle est attribuée au conjoint survivant et aux conjoints divorcés sous condition d'âge et de ressources. Elle est fixée à 54 % de la pension de l'assuré décédé, sans pouvoir être inférieure à un minimum, revalorisé chaque année au 1^{er} janvier comme les retraites, sur la base de l'inflation. Une majoration portant le taux de réversion à 60 % est accordée sous condition de revenus de retraite (le plafond est revalorisé chaque année au 1^{er} janvier comme les retraites) aux conjoints survivants ayant atteint l'âge du taux plein et ayant liquidé toutes leurs retraites. Le montant de la pension de réversion hors majorations ne peut excéder 54 % de la moitié du plafond de la sécurité sociale. La majoration de 10 % pour les assurés ayant élevé au moins trois enfants est applicable à la pension de réversion si le conjoint survivant remplit cette condition. La pension de réversion est assortie d'une majoration forfaitaire par enfant à charge, revalorisée chaque année au 1^{er} janvier comme les retraites, lorsque le conjoint survivant n'est titulaire d'aucune retraite de base et n'a pas atteint l'âge du taux plein.

Les principales modifications intervenues depuis la création des pensions de réversion sont l'instauration d'une condition de ressources remplaçant la condition d'être conjoint à charge par la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975, l'abaissement de la condition d'âge, de 65 ans à 55 ans, par le décret n° 72-1098 du 11 décembre 1972, l'extension de la réversion aux conjoints divorcés au prorata de la durée respective de chaque mariage par la loi n° 75-617 du 11 juillet 1975 (sauf pour le régime complémentaire en capitalisation des pharmaciens), l'instauration de la majoration forfaitaire pour enfant à charge par la loi n° 88-16 du 5 janvier 1988, la suppression des conditions de durée de mariage, de non remariage et d'âge par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003, l'instauration d'une majoration pour âge sous condition de revenus de retraite et le rétablissement de la condition d'âge (55 ans) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Les règles applicables à la sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI), au régime des salariés agricoles, au régime des travailleurs non-salariés des professions agricoles et au régime de base des professions libérales sont les mêmes que celles applicables au régime général des salariés, à l'exception, pour le régime de base des professions libérales, de la majoration forfaitaire pour enfant à charge qui n'est pas applicable.

La pension de réversion n'est pas soumise à une condition de ressources dans les régimes spéciaux, dans le régime de base des avocats et dans les régimes complémentaires (à l'exception du régime complémentaire des indépendants) mais elle est soumise à une condition de durée de mariage (sauf à l'AGIRC-ARRCO, au régime complémentaire des travailleurs indépendants affiliés à la SSTI, et aux régimes complémentaires des officiers ministériels et des pharmaciens) sauf si un enfant est né du mariage, et à une condition de non-remariage (sauf dans le régime complémentaire des travailleurs indépendants affiliés à la SSTI et dans les régimes complémentaires des pharmaciens et des agents généraux d'assurance). Outre la condition de non remariage, la pension de réversion est suspendue en cas de conclusion d'un pacte civil de solidarité ou de vie en concubinage dans les régimes de la fonction publique, ou de la SNCF et de la RATP par exemple.

La pension de réversion n'est pas soumise à une condition d'âge dans les régimes de la fonction publique et dans le régime de base des avocats. L'âge minimal est variable en fonction du régime.

Dans les régimes des professions libérales, l'âge est fixé à 65 ans dans les régimes complémentaires des dentistes, des sages-femmes, des auxiliaires médicaux et des agents d'assurance.

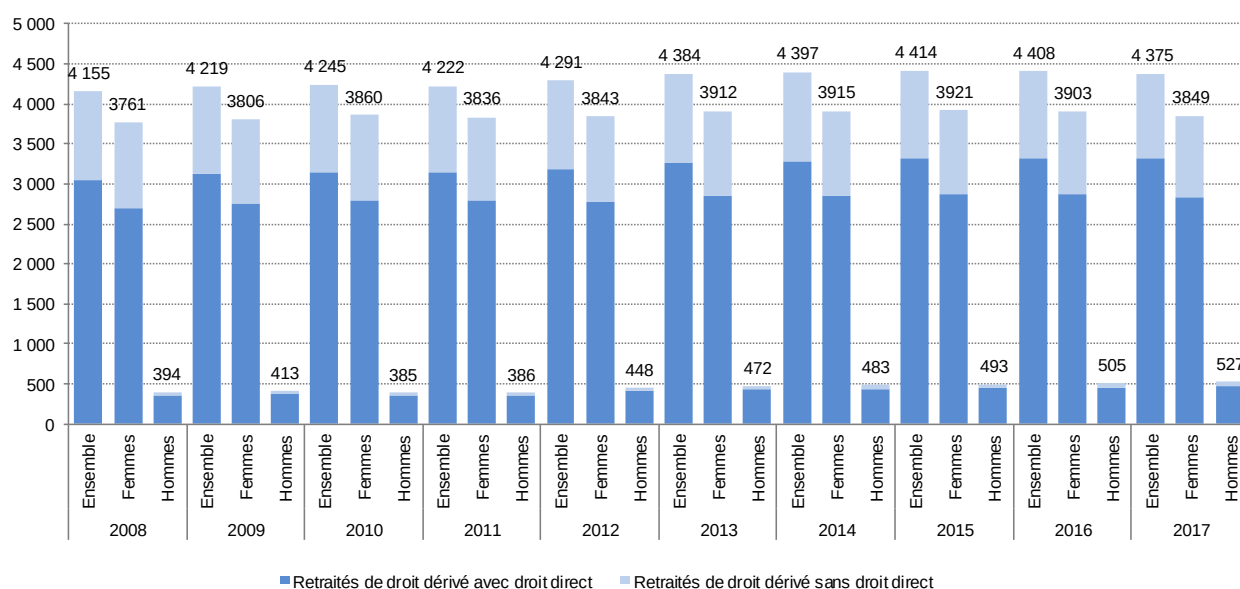
Dans le régime complémentaire des travailleurs non-salariés des professions agricoles, il n'y a pas de condition d'âge lorsque la pension de retraite n'a pas été liquidée au jour du décès de l'assuré si le conjoint survivant est invalide au moment du décès ou le devient ultérieurement ou s'il a au moins deux enfants à charge au moment du décès de l'assuré.

Le taux de réversion (hors majorations) varie de 50 % dans les régimes spéciaux à 100 % dans certaines sections de professions libérales si l'assuré a choisi au préalable de verser une cotisation additionnelle.

Les références juridiques correspondant à ces dispositions figurent en annexe 1 et un récapitulatif des règles applicables est présenté en annexe 2.

En 2017, 4,4 millions de personnes, soit plus du quart du nombre total de retraités des régimes français, perçoivent une pension de réversion. Les femmes représentent 88 % des bénéficiaires d'une pension de réversion. Ce résultat tient principalement à une plus grande longévité et au fait que, dans les couples mariés, les femmes sont plus jeunes en moyenne de deux ans. En outre, les hommes bénéficient d'un niveau de pension de droit direct plus élevé en moyenne, ce qui les conduit à dépasser plus fréquemment la condition de revenu maximum pour bénéficier d'une pension de réversion lorsqu'elle existe. Pour la même raison, le montant moyen de la pension de réversion perçu par une femme est plus de deux fois supérieur à celui perçu par un homme.

Evolution du nombre de retraités de droits dérivés dans l'ensemble des régimes (base et complémentaire), de 2008 à 2017 (en milliers)



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.14 d'après des données EACR, EIR, modèle ANCETRE de la Drees.

Champ : Retraités titulaires d'un droit dérivé dans un régime de retraite de base ou complémentaire, résidant en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre de l'année n. Les « Retraités de droit dérivé » sont les retraités titulaires d'un droit dérivé dans un régime de retraite de base ou complémentaire au cours de l'année n et les « Retraités de droit dérivé sans droit direct » sont les retraités titulaires d'un droit dérivé dans un régime de retraite de base ou complémentaire, mais n'étant pas titulaire d'une pension de droit direct dans un régime de retraite de base ou complémentaire au cours de l'année n.

6.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

6.3. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Deux pays de l'OCDE ont supprimé leur dispositif de réversion dans les régimes publics obligatoires : le Royaume-Uni et la Suède.

Dans les autres pays, la moitié a des taux de réversion au moins égaux à 60 %.

L'assuré décédé doit remplir des conditions de durée d'assurance en Allemagne, au Canada, en Espagne, aux États-Unis d'Amérique s'il est décédé avant 42 ans, en Italie et au Japon (sauf si le

décédé était pensionné). Aux États-Unis d'Amérique, l'assuré décédé doit être éligible à une pension de retraite ou d'invalidité à la date du décès. En Belgique, la qualité d'assuré social est la seule condition que doit remplir l'assuré décédé et aux Pays-Bas, il suffit que l'assuré décédé ait travaillé et payé ses impôts dans le pays.

Des conditions d'âge sont appliquées, sauf au Canada, en Espagne et en Italie. En Allemagne, les survivants âgés de 45 ans et 7 mois en 2018 (relèvement progressif de l'âge pour atteindre 47 ans à partir de 2029) bénéficient d'une pension entière, ceux qui ne remplissent pas cette condition bénéficient d'une pension réduite. En Belgique, l'âge minimum est fixé à 47 ans et 6 mois en 2020 (relèvement progressif de l'âge pour atteindre 50 ans en 2025) dans le régime des salariés, à 45 ans dans le régime des non-salariés. L'âge minimum est de 60 ans aux États-Unis d'Amérique mais cette condition est supprimée si le survivant a un enfant à charge de moins de 16 ans. Aucun âge minimum n'est exigé dans le régime de base du Japon alors que dans les régimes professionnels, il est fixé à 55 ans pour les veufs mais il n'y a pas d'âge minimum pour les veuves. Au Pays-Bas, la pension de réversion est accessible aux survivants âgés de moins de 65 ans.

Outre les États-Unis d'Amérique, la présence d'un enfant à charge allège les conditions exigées en Allemagne, en Belgique et elle est une condition nécessaire dans le régime de base du Japon et aux Pays-Bas.

La condition de mariage existe en Belgique mais la réversion est étendue, parfois sous conditions supplémentaires, aux partenaires d'unions civiles (partenaires de même sexe dans des pays où le mariage n'est pas possible) ou enregistrées (conditions d'union moins strictes que le mariage) en Allemagne, au Canada, en Espagne, aux États-Unis d'Amérique, en Italie et aux Pays-Bas. Elle est étendue aux unions libres au Canada, en Espagne, dans certains États des États-Unis d'Amérique, au Japon et aux Pays-Bas.

Aucune condition de durée de mariage n'est imposée au Canada, en Espagne (sauf si le décès résulte d'une maladie non professionnelle contractée avant le mariage, auquel cas une durée de mariage d'un an est exigée), en Italie, au Japon et aux Pays-Bas. La durée de mariage minimum est de neuf mois aux États-Unis d'Amérique et d'un an en Allemagne et en Belgique.

Le remariage met fin à la pension de réversion en Allemagne, en Belgique, en Espagne, sauf si le conjoint remarié a plus de 61 ans, aux États-Unis d'Amérique si le remariage se produit avant 60 ans, en Italie, au Japon et aux Pays-Bas. La pension de réversion continue à être servie en cas de remariage au Canada.

La pension de réversion est attribuée au conjoint divorcé en Allemagne et au Canada sous forme de partage des droits à retraite (cf. 3.1.2), en Belgique, en Espagne, aux États-Unis d'Amérique si le mariage a duré au moins dix ans et si l'ex-conjoint ne s'est pas remarié avant 60 ans et aux Pays-Bas. Elle ne lui est pas accordée en Italie et au Japon.

La pension de réversion est versée à titre définitif dans la plupart des pays mais elle est versée jusqu'à 65 ans aux Pays-Bas et pendant une période maximale de cinq ans si le conjoint survivant a moins de 30 ans ou n'a pas d'enfant à charge dans le régime de base du Japon (source : Les pensions de réversion à l'étranger, Conseil d'orientation des retraites, séance plénière du 31 janvier 2019 et Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale).

7. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

7.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi le nouveau dispositif des retraites de réversion du fait qu'est créé par la loi un dispositif unifiant les règles des droits propres de tous les régimes. Il en découle nécessairement l'instauration d'un dispositif unifié pour les droits dérivés.

7.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les règles très différentes du droit à pension de réversion dans les différents régimes d'assurance vieillesse rend le système de réversion illisible et inéquitable ce qui se matérialise par l'attribution d'un droit à réversion dans un régime et le refus de ce droit dans un autre régime pour des assurés pourtant dans des situations identiques. Si ces différences de traitement ne sont pas inconstitutionnelles, le principe d'égalité s'appréciant à l'intérieur de chaque régime, elles conduisent à des situations non souhaitables de traitement différencié difficiles à justifier.

L'objectif de la mise en place du système universel est précisément d'accorder des droits identiques à tous les assurés à cotisations identiques. La mise en place d'un système universel se justifie donc pleinement pour les retraites de réversion qui seront accordées à tous, de manière identique à situation identique. Des spécificités seront toutefois prévues lorsque la situation des assurés le justifie, en particulier pour les personnes citées à l'Ordre de la Nation (notamment les victimes d'attentat) et pour les militaires et fonctionnaires civils exerçant des missions dangereuses et décédées en service ou par suite d'un attentat.

Le dispositif retenu vise à garantir le maintien du niveau de vie des veufs ayant atteint l'âge de la retraite après le décès de leur conjoint, alors que ce maintien n'est pas garanti dans le système actuel. Il s'agit d'un objectif social visant à prévenir la précarisation des personnes en raison du décès, et notamment des femmes dont les retraites sont le plus souvent moins élevées que celles de leur conjoint.

8. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

8.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Un dispositif de réversion sous condition de ressources aurait pu être envisagé dans une optique d'aide sociale concentrée sur les veufs dont les ressources sont les plus faibles et qui ont le plus besoin d'un mécanisme de solidarité au moment du décès du conjoint. Mais un tel mécanisme aurait conduit de nombreux futurs retraités à ne plus bénéficier d'une retraite de réversion (les régimes spéciaux et la plupart des régimes complémentaires donnent accès à une pension de réversion sans condition de ressources). Cette solution ne permettait pas davantage de garantir le maintien du niveau de vie à tous les veufs à l'âge de la retraite alors que tous subissent une perte de revenu à l'occasion du décès de leur conjoint. C'est pourquoi cette solution a été écartée.

Le partage des droits à retraite a été mis en place dans certains pays en cas de décès (Allemagne, Suisse). Dans ces dispositifs, il est fait masse des droits à retraite du couple et ceux-ci sont divisés par deux pour chaque membre du couple à l'occasion d'un divorce ou d'un décès. Ce dispositif remplace les pensions de réversion. Il suppose toutefois une forte acceptabilité sociale, l'un des deux membres du couple se trouvant potentiellement avec des droits diminués lors du décès. Au surplus, si le partage des droits est effectué en deux parts égales au décès, sans bonification, il ne permet pas de garantir le maintien du niveau de vie du conjoint survivant en raison de la perte de l'économie d'échelle réalisée par la vie en couple. Une personne seule a besoin de plus de la moitié des revenus du couple (les deux-tiers) pour avoir un niveau de vie équivalent à sa vie en couple. Compte tenu du bouleversement qu'aurait engendrée la mise en place d'un partage des droits à la retraite lors du décès, qui n'est pas rendu nécessaire par la mise en place du système universel de retraite, cette option n'a pas été retenue.

8.2. DISPOSITIF RETENU

En remplacement des corpus de règles actuels très divers selon les régimes et qui ne permettent pas une harmonisation, un nouveau système de réversion est mis en place. Il garantira aux veufs un maintien de leur niveau de vie à hauteur d'un pourcentage des retraites du couple qui sera fixé à 70 % par décret. La perte des ressources liée au décès et la perte des économies d'échelle générées par la vie en couple seront ainsi compensées par la pension de réversion. Du point de vue économique, le nombre de personnes physiques peut être évalué en nombre d'unités de consommation soit : 1 unité de consommation (UC) pour le premier adulte du ménage et 0,5 UC pour les autres personnes adultes. Le maintien de plus des 2/3 des droits permet en conséquence de maintenir le même niveau de ressources que pour les 1,5 unités de consommation représentées par le couple.

La retraite de réversion sera accessible à partir de 55 ans. Elle ne sera soumise à aucune condition de ressources. Elle sera accessible sous une condition de durée de mariage de deux ans sauf si un enfant est né du mariage et sous une condition de non remariage après le décès. Ces règles permettent d'accorder un droit universel aux personnes ayant atteint un âge proche de la retraite qui voient leur revenu chuter après le décès de leur conjoint. Elles n'ont pas vocation à s'appliquer en cas de remariage puisque, dans ce cas, les intéressés retrouvent un niveau de vie de couple, avec les devoirs d'un couple, notamment le devoir de secours, qui en contrepartie, ouvre un nouveau droit à réversion en cas de décès du second conjoint après deux ans de mariage.

Lorsque l'assuré est décédé avant de liquider sa retraite, cette dernière sera calculée en prenant en compte les droits qu'il a acquis à la date du décès et en ne lui appliquant aucune décote. Au contraire, si l'assuré est décédé à un âge donnant lieu à une surcote, celle-ci sera prise en compte pour le calcul de la réversion. Pour les bénéficiaires d'une retraite de réversion non retraités, il sera tenu compte de ses revenus d'activité pour le calcul provisoire de sa retraite de réversion. Il sera revu après le départ en retraite afin de respecter la règle d'un montant portant la retraite et la retraite de réversion à 70 % des retraites du couple.

Le droit à réversion pour les conjoints d'un assuré disparu (assuré hors du domicile depuis au moins un an) sera maintenu car ceux-ci se trouvent dans une situation similaire aux conjoints d'un assuré décédé au regard de leurs ressources.

S'agissant des militaires cités à l'ordre de la Nation, de la gendarmerie ou de l'armée, il est proposé de maintenir l'avantage consistant à pouvoir bénéficier de la retraite de réversion sans condition d'âge et au montant de la retraite (100 %) qui aurait été perçu, en cas de décès en service. Il est proposé d'étendre cet avantage à l'ensemble des personnes citées à l'ordre de la Nation, notamment les victimes d'un attentat. Pour les militaires, les policiers et les douaniers, mais aussi les pompiers et les surveillants de prison décédés en service par suite d'un attentat ou d'une opération militaire, il est proposé de maintenir la retraite de réversion sans condition d'âge et de fixer son montant minimum à une fraction de la rémunération qui sera fixée par décret à un niveau équivalent au niveau actuel déterminé en fonction de l'indice. Les dispositifs de pensions d'orphelin seront identiquement conservés pour les enfants de ces militaires et fonctionnaires décédés en service.

Les pensions de vieillesse de veuf actuellement versées aux conjoints invalides d'un assuré invalide décédé à partir de l'âge légal seront remplacées par la retraite de réversion afin que cette dernière s'applique à tous les retraités.

S'agissant des conjoints divorcés, une ordonnance prévoira les mesures nécessaires à la prise en compte de l'incidence de la communauté de vie des époux sur leurs droits à retraite. Une mission a dans ce cadre été confiée à Bertrand Fragonard, vice-président du Haut conseil de la famille, de l'âge et de l'enfance et à Mme Anne-Marie Leroyer, professeure de droit dont les conclusions nourriront le projet d'ordonnance.

9. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

9.1. IMPACTS JURIDIQUES

9.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un chapitre VII dans le nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, composé des nouveaux articles L. 197-1 à L. 197-6, qui regroupent les règles relatives à la réversion, à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées.

Cet article crée en outre un chapitre V dans le titre II du livre VII du code de la sécurité sociale, composé d'un nouvel article L. 725-1 qui prévoit les dispositions spécifiques en matière de réversion applicables aux militaires et aux fonctionnaires exerçant des missions à risques particuliers et fortes sujétions.

Le présent article modifie les articles du code de la sécurité sociale relatifs aux pensions de veuf qui concernent les conjoints survivants invalides d'un assuré invalide (articles L. 342-1, L. 342-3, L. 342-5 et L. 342-6). Les dispositions réglementaires correspondantes seront abrogées (article R. 342-6 et D. 342-2) ou modifiées (article D. 342-3) en conséquence.

9.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure relève de la seule compétence de la France.

L'article 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

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

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

9.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

9.2.1. Impacts macroéconomiques

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

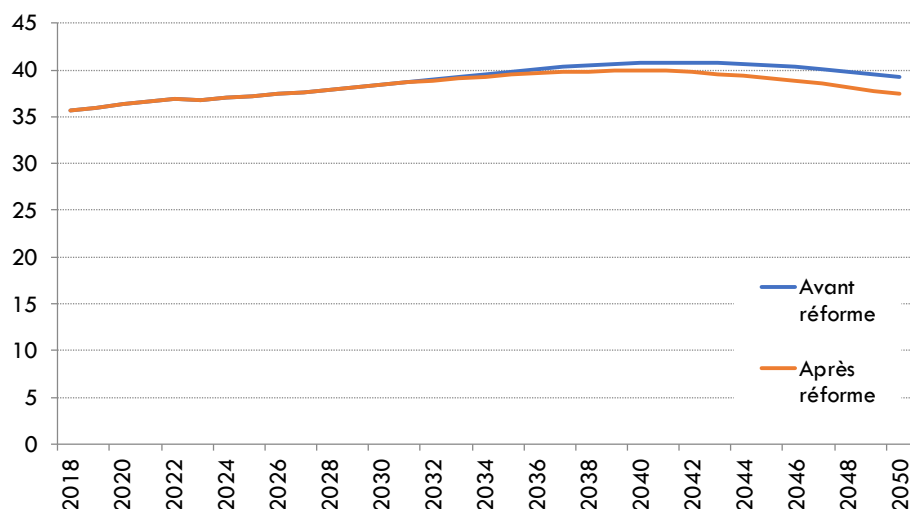
9.2.2. Impacts financiers

Les attributions de pensions de réversion dans le système actuel augmenteraient jusqu'en 2040 pour atteindre près de 300 000 attributions par an et diminueraient ensuite pour atteindre 270 000 attributions par an en 2050. Dans le système universel, les attributions annuelles seraient au minimum de 250 000 en 2050, soit un écart à la baisse de 7 %. Cette estimation ne prend pas en compte le versement d'une pension de réversion aux ex-conjoints, dont les conditions d'attribution seront définies par ordonnance, sachant que les ex-conjoints bénéficient actuellement, sous certaines conditions et pour les salariés du privé, du versement partiel des pensions de réversion.

Sous cette hypothèse, le nombre total de bénéficiaires devrait diminuer de 310 000 à l'horizon 2050 par rapport à une situation sans réforme, soit 7 %.

En comparant une situation où s'appliquent les règles actuelles et une situation où s'appliquent les règles du système universel, le total des prestations diminuerait de 2 Md € à horizon 2050 (€2017), soit 5 % des masses versées.

Prestations versées au titre de la réversion, en Md€ (€2017)



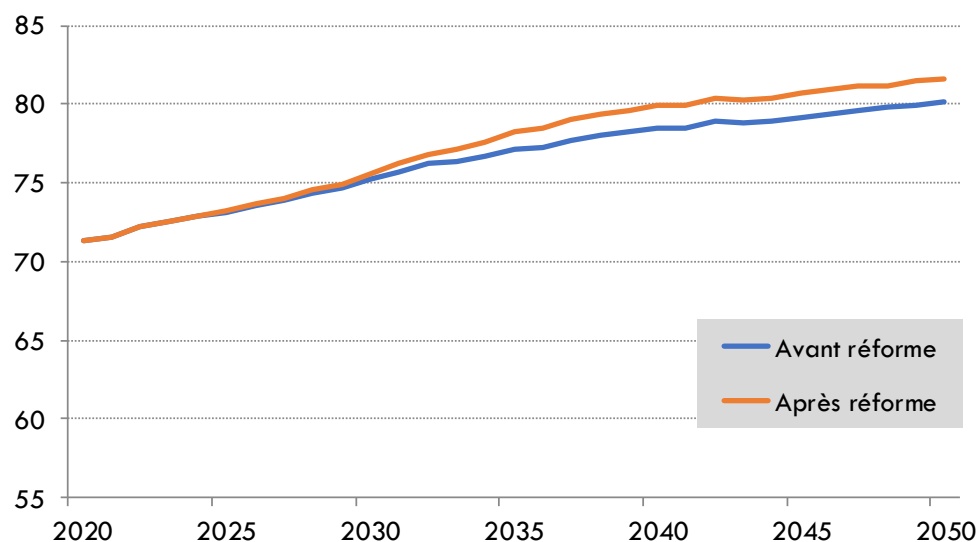
Source : CNAV - Modèle PRISME – Module Réversion

9.2.3. Impacts sur les assurés

Le nouveau système de réversion aura un impact sur l'âge moyen des bénéficiaires et sur le montant moyen des retraites de réversion versées.

L'âge moyen à la liquidation sera plus élevé après réforme, d'un an et demi environ à horizon 2050. Cet effet s'explique principalement par l'hypothèse conventionnelle d'absence de versement d'une pension de réversion aux ex-conjoints, dans l'attente de l'ordonnance définissant les conditions d'attribution pour cette population (*cf. supra*).

Âge moyen à la liquidation, par année de départ

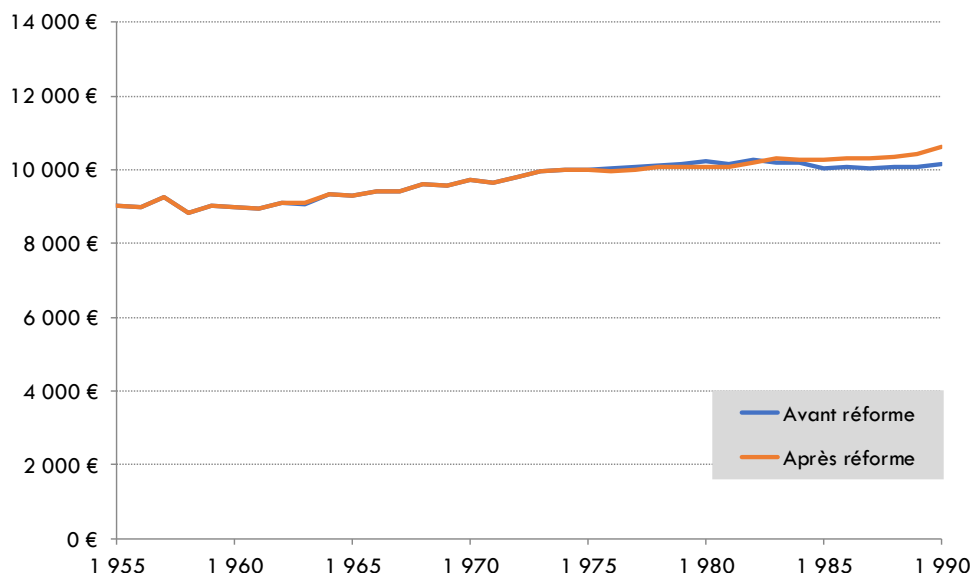


Source : CNAV - Modèle PRISME – Module Réversion

La baisse du nombre de bénéficiaires qui serait induite par le nouveau système s'accompagnerait d'une augmentation du montant moyen de retraite de réversion à partir de la génération née en 1980 environ. Pour la génération née en 1990, la retraite moyenne de réversion passerait de 10 100 € dans

le système actuel à 10 600 € selon les règles du système universel (augmentation de 5 %). Le graphique ci-après retrace les différences de montant de retraite de réversion moyenne annuelle par génération (€2017).

Montant de retraite de réversion moyenne annuelle, par génération



Source : CNAV - Modèle PRISME – Module Réversion

9.2.4. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de juin 2019 observe que le rapport entre le montant moyen des retraites des femmes et celui des hommes augmente au fil des générations et que les écarts de retraite entre les femmes et les hommes devraient se réduire jusque dans les années 2040 sans disparaître totalement, en raison notamment de la subsistance d'écarts de salaire.

Par ailleurs, la part de la réversion dans la retraite totale des femmes s'élève à 19,4 % en 2016 alors qu'elle était de 22,3 % en 2006 et elle reste négligeable dans la retraite totale des hommes.

En projection, le COR estime que l'augmentation des durées d'assurance validées par les femmes au fil des générations, conduisant à une amélioration de la retraite de droit direct, devrait les amener à franchir le seuil de ressources des pensions de réversions soumises à condition de ressources.

À partir de ce constat, le nouveau dispositif des retraites de réversion, du fait qu'il n'est pas soumis à condition de ressources, devrait améliorer plus significativement le rattrapage du niveau de retraite global (droit direct et dérivé) des femmes par rapport à celui des hommes.

Au surplus, la persistance prévisible d'écarts de salaire entre les femmes et les hommes à l'avenir se répercutant sur les écarts de niveau de retraite, le nouveau dispositif devrait contribuer à relever le niveau global des retraites des femmes du fait qu'il concentre les masses de réversion sur les assurés dont la part de retraite est la plus faible.

9.2.5. Impacts sur la jeunesse

Les veufs jeunes sont très peu nombreux : en 2017, 1 % des femmes bénéficiaires d'une pension de réversion et 0,2 % des hommes ont moins de 50 ans (source : DREES, Les retraités et les retraites, édition 2019, résultats 2017).

10. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

10.1. CONSULTATIONS MENÉES

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

10.2. MODALITÉS D'APPLICATION

10.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63. Le nouveau dispositif s'appliquera donc aux conjoints survivants des assurés qui sont décédés après que leurs droits ont été convertis dans le système universel de retraite. La première génération concernée par le système universel étant celle née en 1975, le nouveau dispositif s'appliquera donc à partir de 2037 aux conjoints de retraités décédés (ou antérieurement pour les assurés qui n'étaient pas encore retraités au moment du décès).

10.2.2. Application dans l'espace

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

10.2.3. Textes d'application

Des mesures réglementaires détermineront le pourcentage de retraite du couple servant au calcul de la retraite de réversion (article L. 197-1 du code de la sécurité sociale), le pourcentage de rémunération du militaire ou fonctionnaire valant minimum de retraite de réversion et la liste des prestations d'invalidité déduites de la rémunération servant au calcul du montant minimum de la retraite de réversion (article L. 725-1 du même code).

ANNEXE 1

RÉFÉRENCES JURIDIQUES PENSIONS DE RÉVERSION

RÉGIME DE BASE	RÉFÉRENCES JURIDIQUES
Régime général des salariés	L. 353-1 à L. 353-6, R. 353-1 à R. 354-1 et D. 353-1 à D. 353-4 CSS
Sécurité sociale des travailleurs indépendants	L. 634-2 CSS (renvoi)
Salariés agricoles	L. 742-3, R. 742-2 et D. 742-3 CRPM (renvoi)
Non-salariés des professions agricoles	L. 732-41 à L. 732-51-1 et D. 732-89 à D. 732-100-4 CRPM
Professions libérales	L. 643-7 CSS
Fonction publique de l'État	L. 38, L. 39, L. 43 à L. 50 CPCMR
Fonction publique territoriale et hospitalière	Décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003, articles 40, 41, 44 à 49
Marins	L. 5552-25 à L. 5552-30 et L. 5552-40 du code des transports AR. 15 à R. 19 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance
Avocats	R. 653-12 et R. 653-13 CSS

CSS : code de la sécurité sociale

CRPM : code rural et de la pêche maritime

CPCMR : code des pensions civiles et militaires de retraite

ANNEXE 2

RÈGLES RELATIVES AUX PENSIONS DE RÉVERSION EN FONCTION DES RÉGIMES

Conditions au 01.01.2020	Salariés secteur privé et non titulaires de la fonction publique			Salariés secteur public
	Base	Complémentaire		Base + complémentaire
	Régime général + MSA	AGIRC-ARRCO	IRCANTEC	Régimes de la fonction publique et autres régimes spéciaux
Condition d'âge	+ de 55 ans (+ 51 ans si le conjoint est décédé avant 2009)	55 ans mais aucune si 2 enfants à charge ou si invalide	+ de 50 ans mais aucune si 2 enfants de moins de 21 ans à charge ou majeur infirme ou si le conjoint survivant est invalide	Aucune sauf marins sans enfant : 40 ans
Condition de ressources	1 759,33 € /mois pers. seule ou 2 814,93 € couple - Abattement de 30 % sur les revenus d'activité (conjoint survivants de plus de 55 ans) <i>Note : la pension de réversion est cristallisée dès lors que son bénéficiaire a fait valoir l'intégralité de ses droits à retraite</i>	Aucune	Aucune	Aucune
Condition de durée de mariage	Aucune	Aucune	Soit au moins 4 ans, soit 2 ans avant les 55 ans du conjoint décédé ou avant qu'il ait cessé de cotiser au régime ; mais aucune si enfant né de l'union ou si l'assuré décédé bénéficiait d'une pension d'invalidité d'un régime de base	2 ans (avant liquidation) ou 4 ans (après liquidation) pour la FP et les RS ; 3 ans (Banque de France) Aucune si enfant né du mariage
Condition de non remariage	Aucune	Suppression en cas de remariage	Suspension en cas de remariage	Suspension en cas de remariage, (et PACS ou concubinage, pour la FP, la SNCF et la RATP sous conditions)
Taux de réversion	54 % (porté, sous conditions, à 60 % avec la majoration de pension de réversion)	60 %	50 %	50 % (taux porté à 54 % sous conditions à la CAVIMAC, CNIEG, ENIM et CPRP-SNCF)
Pension de réversion pour orphelins	Aucune	concerne les orphelins de deux parents, de moins de 21 ans lors du décès, ou de moins de 25 ans si à charge du dernier parent lors de son décès (ou sans condition d'âge en cas d'invalidité reconnue avant 21 ans) : 50 % .	Concerne les orphelins de deux parents, de moins de 21 ans ou invalides lors du décès : 20 % .	- fonction publique : 10 % Minima de pension temporaire d'orphelin : les pensions de 10 % attribuées aux enfants ne peuvent pas, pour chacun d'eux, être inférieures au montant des avantages familiaux dont aurait bénéficié le fonctionnaire
Bénéfice de la réversion du conjoint aux orphelins	Aucun	Aucun	Aucun	FP, IEG, SNCF, RATP : en cas de décès ou d'absence de droit à la réversion du conjoint survivant

Conditions au 01.01.2020	Non-salariés (sauf avocats)						Avocats	
	agricoles		artisans, industriels, commerçants		professions libérales			
	base	compl.	base	compl.	base	compl.	base	compl.
Condition d'âge	+ de 55 ans (+ de 51 ans si l'assuré est décédé avant 2009)	+ de 55 ans (sauf si le conjoint survivant en invalidité ou avec 2 enfants à charge)	+ de 55 ans (+ de 51 ans si l'assuré est décédé avant 2009)	+ de 55 ans	+ de 55 ans (+ de 51 ans si l'assuré est décédé avant 2009)	- 52 ans : notaires ; - 60 ans : médecins (RC et PCV), vétérinaires, experts-comptables, pharmaciens (RC et PCV), CIPAV ; - 62 ans : officiers ministériels ; - 65 ans (possibilité dès 60 ans mais avec décote de 1,25% par trimestre) : dentistes et sages-femmes (RC) ; - 65 ans (60 ans en cas d'invalidité, 55 ans si le droit à la rente de survie du RID n'est pas ouvert) : auxiliaires médicaux (RC) ; - 65 ans (60 ans en cas d'invalidité) : dentistes, sages-femmes et auxiliaires médicaux (PCV) ; - 65 ans : agents d'assurance.	Aucune	50 ans sauf s'il existe au moins un enfant de moins de 21 ans né du mariage
Condition de ressources	1 759,33 €/mois pers. seule ou 2 814,93 € couple - Abattement de 30 % sur les revenus d'activité (conjoint survivants de plus de 55 ans) <i>Note : la pension de réversion est cristallisée dès lors que son bénéficiaire a fait valoir l'intégralité de ses droits à retraite</i>	Aucune	1 759,33 €/mois pers. seule ou 2 814,93 € couple - Abattement de 30 % sur les revenus d'activité (conjoint survivants de plus de 55 ans) <i>Note : la pension de réversion est cristallisée dès lors que son bénéficiaire a fait valoir l'intégralité de ses droits à retraite</i>	2 PASS (6 856 €)	1 759,33 €/mois pers. seule ou 2 814,93 € couple - Abattement de 30 % sur les revenus d'activité (conjoint survivants de plus de 55 ans) <i>Note : la pension de réversion est cristallisée dès lors que son bénéficiaire a fait valoir l'intégralité de ses droits à retraite</i>	Aucune	Aucune	Aucune

Conditions au 01.01.2019	Non-salariés (sauf avocats)						Avocats	
	agricoles		artisans, industriels, commerçants		professions libérales			
	base	compl.	base	compl.	base	compl.	base	compl.
Condition de durée de mariage	Aucune	2 ans Aucune si enfant né du mariage, si le conjoint survivant est invalide au moment du décès ou après ou s'il a au moins 2 enfants à charge au moment du décès	Aucune	Aucune	Aucune	- Aucune : officiers ministériels, pharmaciens (RC et PCV) ; - 2 ans sauf si enfant ou décès subit et imprévisible : dentistes, sages-femmes, médecins (RC et PCV) ; - 2 ans sauf si enfant : auxiliaires médicaux (RC et PCV), vétérinaires, agents d'assurance, experts comptables, notaires, CIPAV	5 ans Aucune si enfant né du mariage	5 ans Aucune si enfant de moins de 21 ans né du mariage
Condition de non remariage	Aucune	Suppression en cas de remariage	Aucune	Aucune	Aucune	Suppression en cas de remariage (sauf pour les pharmaciens – RC et PCV et les agents d'assurance)	Suspension en cas de remariage (auquel cas elle revient à l'enfant jusqu'à ses 21 ans)	Suspension en cas de remariage
Taux de réversion	54 % (<i>porté, sous conditions, à 60 % avec la majoration de pension de réversion</i>)	54 % (les points gratuits ne sont réversibles que si la pension reversée avait été liquidée ; sinon, seuls les points cotisés sont reversés)	54 % (<i>porté, sous conditions, à 60 % avec la majoration de pension de réversion</i>)	60 %	54 % (<i>porté, sous conditions, à 60 % avec la majoration de pension de réversion</i>)	60 % (sauf PCV médecins, auxiliaires médicaux et pharmaciens et points experts-comptables acquis avant 2009 : 50 %). Pour la partie en capitalisation de la CAVP, choix pour réversion ou non lors de la liquidation, avec taux variable, au choix, entre 50 et 100 % - le cas échéant avec versement supplémentaire). Pour les vétérinaires experts comptables, officiers ministériels, la CIPAV, possibilité de surcotiser chaque année pour rendre les droits réversibles à 100 % .	50 %	60 %
Pension de réversion pour orphelins	néant	néant	néant	néant	néant	-		

Minima, maxima et majorations au 01.01.2020	Salariés secteur privé et non titulaires FP			Salariés secteur public
	Base	Complémentaire		Base + complémentaire
	Régime général + MSA	AGIRC-ARRCO	IRCANTEC	Régimes de la fonction publique et autres régimes spéciaux
Minimum de réversion - Conditions	289,87 € - 15 ans de cotisation de l'assuré décédé dans le régime (écrêtement d'1/60 par trimestre cotisé manquant)	Aucun	Aucun	- fonction publique : 903,20 € /mois pers. seule ou 1 402,22 € couple - Somme des ressources personnelles + pension de réversion inférieure au montant de l'ASPA = 903,20 € pers. seule, 1402,22 € couple) - IEG : 874,77 € bruts pour 15 ans de service, 984,10 € pour 30 ans de service, 1 093,47 € pour 35 ans de service + prestation complémentaire de réversion de 4 % sous condition de ressources - plafond de ressources : 2 080 SMIC pers. seule, X 1,6 couple = 1 759,33 € bruts /mois pers. seule, 2 814,93 € bruts couple - SNCF : 903,20 € / mois personne seule au moins 55 ans et moins de 65 ans ; personnes seules uniquement
Maximum de réversion	925,56 €	Aucun	Aucun	Aucun
Majoration pour âge - Conditions	11,10 % - Avoir atteint l'âge d'obtention du taux plein et avoir fait valoir tous ses droits à retraite	Aucune	Aucune	
Plafond de ressources de la majoration pour âge	871,27 €	Aucune	Aucune	Aucune
Majoration pour enfants - Conditions	10 % - Avoir eu au moins 3 enfants	Majoration pour enfant de l'assuré décédé réversible à 100 %	Majoration pour enfant de l'assuré décédé réversible à 100 %	50 % de la majoration pour enfant du décédé
Majoration pour enfants à charge - Conditions	Par enfant : 98,33 € si retraites <= 2 000 € 98,14 € si 2 000 € < retraites <= 2 008 € 97,75 € si 2 008 € < retraites <= 2 012 € 97,65 € si retraites > 2 012 € - Ne pas être titulaire d'une retraite de base et avoir un âge inférieur à l'âge du taux plein	Aucune	Aucune	Aucune

Minima, maxima et majorations au 01.01.2020	Non-salariés (sauf avocats)						Avocats	
	agricoles		artisans, industriels, commerçants		professions libérales			
	base	compl.	base	compl.	base	compl.	base	compl.
Minimum de réversion (dernière revalorisation) - Conditions	aucun	aucun	289,87 € - 15 ans de cotisation du conjoint décédé (écrêtement d'1/60 par trimestre cotisé manquant)	aucun	289,87 € -15 ans de cotisation du conjoint décédé (écrêtement d'1/60 par trimestre cotisé manquant)	aucun (sauf RC pharmaciens : 30 % de la retraite entière si consécutive à allocation veuvage)	aucun	aucun
Maximum de réversion	925,56 €	aucun	925,56 €	aucun	925,56 €	aucun	aucun	aucun
Majoration pour âge - Conditions	11,10 % - Avoir atteint l'âge d'obtention du taux plein et avoir fait valoir tous ses droits à retraite	aucune	11,10 % - Avoir atteint l'âge d'obtention du taux plein et avoir fait valoir tous ses droits à retraite	aucune	11,10 % - Avoir atteint l'âge d'obtention du taux plein et avoir fait valoir tous ses droits à retraite	aucune	aucune	aucune
Plafond de ressources de la majoration pour âge	871,27 €	/	871,27 €	/	871,27 €	/	/	/
Majoration pour enfants - Conditions	10 % - Avoir eu au moins 3 enfants	réversibilité des majorations de pension du défunt	10 % - Avoir eu au moins 3 enfants	aucune	10 % - Avoir eu au moins 3 enfants	aucune sauf dentistes et sages-femmes (RC et PCV) : 10 % pour 2 enfants	aucune	aucune
Majoration pour enfants à charge - Conditions	Par enfant : 98,33 € si retraites <= 2 000 € 98,14 € si 2 000 € < retraites <= 2 008 € 97,75 € si 2 008 € < retraites <= 2 012 € 97,65 € si retraites > 2 012 € - Ne pas être titulaire d'une retraite de base et avoir un âge inférieur à l'âge du taux plein	aucune	Par enfant : 98,33 € si retraites <= 2 000 € 98,14 € si 2 000 € < retraites <= 2 008 € 97,75 € si 2 008 € < retraites <= 2 012 € 97,65 € si retraites > 2 012 € - Ne pas être titulaire d'une retraite de base et avoir un âge inférieur à l'âge du taux plein	aucune	aucune	aucune	aucune	aucune

ANNEXE 3

TEXTES CONSOLIDÉS, ACTUELS ET MODIFIÉS

Article L. 342-1 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 342-1 modifié du code de la sécurité sociale
Le conjoint survivant de l'assuré ou du titulaire de droits à pension de vieillesse ou d'invalidité, qui est lui-même atteint d'une invalidité de nature à lui ouvrir droit à pension d'invalidité, bénéficie d'une pension de veuve ou de veuf. Le conjoint survivant invalide cumule, dans des limites fixées par décret, la pension de veuve ou de veuf avec des avantages personnels de vieillesse, d'invalidité ou d'accident du travail, notamment en application des dispositions des articles L. 434-8 et L. 434-9. Le conjoint survivant invalide ne peut cumuler une pension de veuve ou de veuf et une pension de réversion prévue au chapitre III du titre V du livre III du présent code, servies au titre de la carrière du même assuré décédé. Celle des deux pensions dont le montant est le plus élevé est alors servie.	Le conjoint survivant de l'assuré ou du titulaire de droits à pension de vieillesse ou d'invalidité, qui est lui-même atteint d'une invalidité de nature à lui ouvrir droit à pension d'invalidité, bénéficie d'une pension de veuve ou de veuf. Le conjoint survivant invalide cumule, dans des limites fixées par décret, la pension de veuve ou de veuf avec des avantages personnels de vieillesse, d'invalidité ou d'accident du travail, notamment en application des dispositions des articles L. 434-8 et L. 434-9. Le conjoint survivant invalide ne peut cumuler une pension de veuve ou de veuf et une pension de réversion prévue au chapitre III du titre V du livre III ~~du présent code~~ ou une retraite de réversion prévue au chapitre VII du titre IX du livre I^{er}, servies au titre de la carrière du même assuré décédé. Celle des deux ~~pensions~~ dont le montant est le plus élevé est alors servie.
Article L. 342-3 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 342-3 modifié du code de la sécurité sociale
Le montant annuel de la pension d'invalidité attribuée à la veuve ou au veuf est égal à un pourcentage, fixé par décret, de la pension principale dont bénéficiait ou eût bénéficié le défunt en application du chapitre 1^{er} du présent titre ou des articles L. 351-1 ou L. 351-8.	Le montant annuel de la pension d'invalidité attribuée à la veuve ou au veuf est égal à un pourcentage, fixé par décret, de la pension principale dont bénéficiait ou eût bénéficié le défunt en application du chapitre 1^{er} du présent titre ou des articles L. 351-1 ou L. 351-8 ou de la pension de retraite dont il bénéficiait ou eût bénéficié en application des articles L. 191-2 et L. 191-5.
Article L. 342-5 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 342-5 modifié du code de la sécurité sociale

Les pensions d'invalidité de veuve ou de veuf sont supprimées en cas de remariage. La personne dont la pension a été supprimée en application des dispositions du premier alinéa du présent article recouvre, en cas de divorce ou de nouveau veuvage, soit un droit à pension d'invalidité de veuve ou de veuf si elle n'a pas atteint un âge fixé par décret, soit un droit à pension de vieillesse de veuve ou de veuf si elle a atteint cet âge.	Les pensions d'invalidité de veuve ou de veuf sont supprimées en cas de remariage. La personne dont la pension a été supprimée en application des dispositions du premier alinéa du présent article recouvre, en cas de divorce ou de nouveau veuvage, soit un droit à pension d'invalidité de veuve ou de veuf si elle n'a pas atteint un âge fixé par décret ou l'âge mentionné à l'article L. 197-3, soit un droit à pension de vieillesse de veuve ou de veuf si elle a atteint cet âge.
Article L. 342-6 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 342-6 modifié du code de la sécurité sociale
Lorsque le titulaire atteint un âge fixé par décret, la pension attribuée au titre de l'invalidité est transformée en pension de vieillesse de veuve ou de veuf d'un montant égal. Les dispositions de l'article L. 353-5 et de l'article L. 353-6 sont applicables.	Lorsque le titulaire atteint un âge fixé par décret, la pension attribuée au titre de l'invalidité est transformée en pension de vieillesse de veuve ou de veuf d'un montant égal. Les dispositions de l'article L. 353-5 et de l'article L. 353-6 sont applicables. Lorsque le titulaire relevant du II de l'article L. 190-1 atteint l'âge mentionné à l'article L. 197-3 du présent code, la pension attribuée au titre de l'invalidité est supprimée.
Article L. 762-7-1 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 762-7-1 modifié du code de la sécurité sociale
L'invalidité prévue par la présente section comprend l'octroi des prestations prévues au titre IV du livre III. Toutefois, la pension de vieillesse substituée à la pension d'invalidité prévue à l'article L. 341-15 ne peut être liquidée au profit du titulaire d'une pension d'invalidité accordée au titre de cette assurance volontaire que sous des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. De même, la pension de vieillesse de veuve ou de veuf substituée à la pension d'invalidité de veuve ou de veuf prévue à l'article L. 342-6 ne peut être liquidée au profit du conjoint survivant du bénéficiaire de cette assurance	L'invalidité prévue par la présente section comprend l'octroi des prestations prévues au titre IV du livre III. Toutefois, la pension de vieillesse ou retraite substituée à la pension d'invalidité prévue à l'article L. 341-15 ne peut être liquidée au profit du titulaire d'une pension d'invalidité accordée au titre de cette assurance volontaire que sous des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. De même, la pension de vieillesse de veuve ou de veuf substituée à la pension d'invalidité de veuve ou de veuf prévue à l'article L. 342-6 ne peut être liquidée au profit du conjoint survivant du bénéficiaire de cette assurance

volontaire que dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Lorsque les pensions de substitution prévues aux deuxième et troisième alinéas du présent article ne peuvent être liquidées, la pension d'invalidité ou la pension de veuve ou de veuf invalide est remplacée par une allocation calculée sur la base de cette pension au prorata de la durée de cotisation à l'assurance volontaire invalidité et de perception de la pension d'invalidité sur la durée limite d'assurance prévue au troisième alinéa de l'article L. 351-1. Cette allocation, dont le montant ne peut être inférieur à celui de l'allocation aux vieux travailleurs salariés, est servie sans possibilité de cumul avec un éventuel avantage de base au titre d'un régime français d'assurance vieillesse.	volontaire que dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Lorsque les pensions de substitution prévues aux deuxième et troisième alinéas du présent article ne peuvent être liquidées, la pension d'invalidité ou la pension de veuve ou de veuf invalide est remplacée par une allocation calculée sur la base de cette pension au prorata de la durée de cotisation à l'assurance volontaire invalidité et de perception de la pension d'invalidité sur la durée limite d'assurance prévue au troisième alinéa de l'article L. 351-1. Cette allocation, dont le montant ne peut être inférieur à celui de l'allocation aux vieux travailleurs salariés, est servie sans possibilité de cumul avec un éventuel avantage de base au titre d'un régime français d'assurance vieillesse. L'avant-dernier et le dernier alinéas ne sont pas applicables aux assurés relevant du II de l'article L. 190-1.

Article 47 : Garantie de points

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système de retraite actuel, il existe plusieurs dispositifs permettant aux jeunes assurés qui débutent leur carrière d'acquérir des droits à retraite.

1.1.1. *Service civique*¹

Les jeunes en service civique sont affiliés au régime général.

Leur protection sociale est assurée par le versement de cotisations prises en charge par l'ASP ou la personne morale agréée (pour la part salariale et patronale).

Pour l'assurance vieillesse, les cotisations sont calculées au taux de droit commun sur l'intégralité de l'indemnité versée.

Le montant de l'indemnité soumise à cotisations est reporté au compte individuel de l'assuré. Ce montant permet la validation de trimestres selon les règles de droit commun (150 Smic horaire pour valider 1 trimestre, soit 1 504,50 € en 2019).

Les trimestres de service civique sont pris en compte pour la détermination du taux plein et du coefficient de proratisation.

En revanche, comme l'assuré n'a pas de cotisation à sa charge, ces trimestres validés ne sont pas pris en compte pour le calcul de la surcote ou du minimum contributif.

Le montant de l'indemnité reporté au compte de l'assuré est pris en compte pour la détermination du salaire annuel moyen.

Les périodes de service civique ne permettent pas l'acquisition de points auprès des régimes de retraite complémentaire.

1.1.2. *Volontariat international en administration et volontariat international en entreprise*²

Le volontariat international en administration (VIA) et le volontariat international en entreprise (VIE) sont également des formes de service civique, mais restent régis par des règles qui leur sont propres en matière de constitution des droits à retraite.

¹ Art L. 122-15 du code du service national et art. R. 161-17 CSS.

² Art. L. 122-15 du code du service national et art. R. 161-17 CSS.

Les périodes de volontariat d'une durée au moins égale à 6 mois permettent de valider des périodes assimilées, dans le premier régime de base auquel l'assuré est affilié à titre obligatoire postérieurement à son volontariat, dans le respect des différentes règles de coordination inter-régimes.

Il est retenu autant de trimestres que les périodes de volontariat civil comportent de fois 90 jours.

Les périodes de volontariat ne permettent pas l'acquisition de points auprès des régimes de retraite complémentaire.

1.1.3. Apprentissage

L'apprenti a droit à un salaire minimum légal. Il s'agit d'un pourcentage du Smic qui varie selon l'âge de l'apprenti et sa progression dans le cycle de formation.

Depuis le 1^{er} janvier 2014¹, la rémunération réelle versée à l'apprenti constitue l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse de base. Les cotisations sociales sont prises en charge par l'Etat et calculées au taux de droit commun.

Les apprentis valident des trimestres cotisés grâce à leur rémunération dans les conditions de droit commun (150 heures SMIC). Ces trimestres sont validés selon les dispositions de droit commun et sont pris en compte comme des trimestres cotisés pour l'ouverture des droits aux dispositifs où la notion de durée d'assurance cotisée est requise (retraites anticipées, minimum contributif)².

Lorsqu'ils ne parviennent pas à valider 4 trimestres par an (jeunes apprentis au début de leur cycle de formation), le FSV prend à sa charge le versement du complément de cotisations nécessaire à la validation des périodes manquantes.

Ces trimestres complémentaires sont pris en compte pour la durée d'assurance retenue pour le taux et la proratisation. En revanche, ces trimestres sont considérés comme n'ayant pas donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré. Les trimestres ainsi validés ne sont par conséquent pas pris en compte dans les dispositifs où la notion de cotisations à charge de l'assuré est requise.

Avant le 1^{er} janvier 2014, les droits à retraite des apprentis étaient calculés sur la base d'une rémunération forfaitaire insuffisante pour valider 4 trimestres par an. Un rachat de trimestre à tarif réduit a été mis en place pour compenser ces périodes³.

Les apprentis acquièrent des points de retraite complémentaire à l'AGIRC-ARRCO.

1.1.4. Sportifs de haut niveau

Les périodes pendant lesquelles les assurés ont été inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau, à compter du 1^{er} janvier 2012, peuvent donner droit à la validation de périodes assimilées auprès du régime général⁴.

¹ Art. 30. loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir des retraites.

² Art. L. 6243-3 CT et D. 373-3 CSS.

³ III et IV de l'art. L. 351-14-1 CSS (cf. fiche impact art. 27).

⁴ 7° de l'art. L. 351-3 CSS.

Pour obtenir la validation de ces trimestres assimilés l'assuré doit répondre à plusieurs conditions :

- être inscrit sur la liste des sportifs de haut niveau¹ ;
- être âgé d'au moins 20 ans ;
- avoir des ressources annuelles, pour l'année civile au titre de laquelle la demande est déposée, n'excédant pas 75 % du PASS (en 2019, cela représente un revenu mensuel de 2 532,75 €) ;
- ne pas avoir validé 4 trimestres dans un ou plusieurs régimes de retraite de base, au cours de l'année civile au titre de laquelle la demande est présentée ;
- ne pas avoir validé, sur l'ensemble de la carrière 16 trimestres assimilés en tant que sportifs de haut niveau.

Un trimestre assimilé est validé par période de 90 jours d'inscription continue sur la liste des sportifs de haut niveau. Ces trimestres sont pris en compte pour la détermination du taux et le calcul de la pension.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le système de retraite apparaît aujourd'hui insuffisamment adapté à la réalité des débuts de carrière pour les plus jeunes générations. Elles voient leur durée d'études se prolonger et les difficultés d'insertion sur le marché du travail se maintenir, avec des enjeux majeurs en termes de précarité des formes d'activités en début de vie active. En conséquence, la carrière commence aujourd'hui vers

¹ 1er alinéa de l'article L. 221-2 du code du sport.

l'âge de 22 ans en moyenne. De plus, selon l'Insee, les salariés de moins de 25 ans sont plus fréquemment en emploi à durée limitée, qu'ils soient en CDD (29 %), en intérim (8 %) ou apprentis (18 %)¹. À ces âges-là, les jeunes présents sur le marché du travail sont souvent peu diplômés ou suivent un cursus professionnel. Le système actuel valorisant les carrières continues, la difficulté d'entrer sur le marché du travail peut être pénalisante au moment de leur retraite.

Les dispositifs permettant de valider des droits à retraite au titre des périodes d'entrée dans la vie active (service civique, VIE/VIA, apprentissage, sportifs de haut niveau) sont hétérogènes dans leurs paramètres.

Ils comportent de surcroît des effets variables sur la constitution des droits à retraite, rendant de ce fait leur compréhension difficile pour les assurés. Selon l'âge, les revenus, le nombre de trimestres manquants dans la carrière, les droits à retraite acquis à ce titre peuvent s'avérer plus ou moins utiles.

Dispositif	Validation de trimestres cotisés	Validation de périodes assimilées	Report au compte	Prise en charge de cotisation par un tiers	Prise en compte pour la surcote, le minimum contributif, la RALC	Condition de ressources	Points de retraite complémentaire
Service civique	X		X	X			
VIE/VIA,		X		X			
Apprentissage /							x
Trimestres validés grâce à la rémunération	X		X		X		
Trimestres complémentaires		X		X			
Sportifs de haut niveau		X				X	

La refonte de ces dispositifs au sein du système universel de retraite nécessite de préciser au niveau législatif les périodes pouvant donner lieu à l'attribution de points financés par la solidarité nationale, en complément des points cotisés qu'ils auront acquis au cours de ces périodes.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La refonte des dispositifs en faveur des jeunes actifs au sein du système universel de retraite doit permettre de répondre à plusieurs enjeux.

Tout d'abord, le système universel devra sécuriser davantage les périodes de transition des études vers l'emploi, en valorisant le début de carrière des jeunes actifs, de façon à leur garantir des droits à retraite à un niveau décent dès le début de leur parcours professionnel.

Ensuite, l'instauration du système universel de retraite suppose une adaptation des mécanismes actuels aux futures modalités de calcul des droits. Elle permettra d'unifier les règles et les modalités de compensation des dispositifs en faveur des jeunes.

¹ Une photographie du marché du travail en 2018 Le taux d'emploi des jeunes et des seniors augmente de nouveau, Insee Première n°1740, mars 2019

Le passage à un système en points constitue une opportunité de clarifier, pour les assurés comme pour les finances sociales, les effets des dispositifs en faveur des jeunes. Dans le système universel, l'ensemble des droits accordés en points seront utiles pour le calcul de la retraite et auront strictement les mêmes effets pour chaque individu, avec un gain immédiatement visible pour les assurés. Le Fonds de solidarité vieillesse universel, qui financera les cotisations qu'aurait dû payer l'assuré, pourra se voir facturer à l'euro près le coût des points de solidarité.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Option tendant à ne pas octroyer de points de solidarité

Cette option consisterait à ne pas octroyer de points de solidarité au titre des dispositifs en faveur des jeunes, en complément des points cotisés acquis au cours de la même période. Ainsi, seul le montant de l'indemnité ou de la gratification ayant donné lieu à cotisation permettrait l'acquisition de points.

Toutefois, dans cette option, l'objectif de sécuriser davantage les périodes de transition des études vers l'emploi porté par le système universel ne serait pas garanti, en l'absence de mesure valorisant spécifiquement le début de carrière des jeunes actifs.

En outre, elle serait porteuse d'inégalités entre assurés en favorisant la constitution de droits à retraite pour ceux dont le montant de l'indemnité ou de la gratification est plus élevé.

3.1.2. Option tendant à l'octroi d'un nombre de points de solidarité forfaitaires

Cette option consisterait à octroyer un nombre forfaitaire de points, quel que soit le nombre de points cotisés acquis au cours de la même période.

Cette option serait particulièrement simple et lisible pour l'assuré et renforcerait la prévisibilité du coût des dispositifs. Cependant, en octroyant le même nombre de points de solidarité à l'ensemble des assurés, ce dispositif ne jouerait plus son rôle tendant à compenser les inégalités entre assurés au moment de l'entrée dans la vie active. Elle favoriserait la constitution de droits à retraite pour les assurés dont le montant de l'indemnité ou de la gratification est plus élevé.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit l'instauration d'une garantie minimale de points au titre de certaines périodes marquant l'entrée dans la vie active : périodes d'apprentissage, de service civique, de volontariats international en entreprise ou en administration, de sportif de haut niveau.

Des points de solidarité seront octroyés au titre de ces dispositifs, en complément des points cotisés acquis au cours de ces périodes, de manière à porter le nombre total de points acquis par le jeune au cours de cette période à un niveau défini par décret.

Le niveau de points garanti, renvoyé au décret ; ce niveau pourrait être fixé à un % d'un SMIC pour l'ensemble des périodes, à l'exception des périodes d'apprentissage qui seraient davantage compensées. Les points attribués seraient proratisés en fonction de la durée de la période concernée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un nouvel article L. 196-4 au sein du code de la sécurité sociale, qui regroupe les règles relatives à la garantie de points pour les jeunes assurés, à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives et réglementaires applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

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

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

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

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

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3.2. Impacts sur la jeunesse

Les dispositifs actuels représentent un coût de 34 millions d'euros à la charge du FSV (prévisions 2020, selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale), au titre des périodes d'apprentissage et du service national.

On dénombrait près de 460 000 apprentis en juin 2019 (Ministère du travail), et 140 000 jeunes ont effectué des missions de 6 à 12 mois en 2018 dans le cadre du service civique, selon le rapport d'activité de celui-ci. Enfin, environ 4 500 sportifs figurent sur la liste des sportifs de haut niveau (Ministère des Sports).

La mesure proposée contribue à améliorer substantiellement les droits à retraite de ces personnes jeunes en leur attribuant des points de solidarité au titre de certaines périodes marquant l'entrée dans la vie active : périodes d'apprentissage, de service civique, de volontariats international en entreprise ou en administration, de sportif de haut niveau, en complément des points cotisés acquis au cours de ces périodes.

Elle valorise le début de carrière des jeunes actifs et assure la solidarité du système universel de retraite envers les jeunes générations.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la fixation par décret du niveau de points de solidarité garanti.

Article 48 : Dispositif de rachat assoupli

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

1.1.1. Rachat au titre des années d'études supérieures

Dans le système de retraite actuel, un mécanisme de versement volontaire de cotisations, appelé versement pour la retraite (VPLR), permet aux assurés de racheter jusqu'à 12 trimestres correspondant aux années d'études supérieures, afin d'améliorer le montant de leurs droits à retraite¹.

Il est ouvert aux assurés de l'ensemble des régimes de base, à l'exception de l'ENIM.

La formule de calcul est prévue afin que ce rachat soit actuariellement neutre. Le montant du rachat dépend de trois paramètres² :

L'âge auquel le rachat est effectué ;

Le revenu moyen des trois dernières années ;

L'option de rachat retenue :

Dans la 1^{ère} option (taux seul), les trimestres rachetés peuvent servir uniquement à réduire la décote ;

Dans la 2^{ème} option (taux + durée), les trimestres rachetés permettent de réduire la décote et d'augmenter la durée de cotisation prise en compte pour le calcul du coefficient de proratisation ;

Dans la fonction publique et les régimes spéciaux, une troisième option s'ajoute. Il est possible de racheter des trimestres qui affectent la durée de cotisation prise en compte pour le calcul de la pension, sans affecter la décote.

Par dérogation au principe de neutralité actuarielle poursuivie par ce rachat, les assurés peuvent bénéficier d'une réduction forfaitaire s'ils rachètent leurs trimestres d'études dans les 10 ans après la fin de leurs études, dans la limite de 4 trimestres³. Le montant de cette réduction dépend du régime et de l'option de rachat choisie.

Les assurés qui ont effectué un rachat au titre des années d'études et années incomplètes pour leur retraite de base peuvent également effectuer un rachat de points de retraite complémentaire à ce titre auprès de l'AGIRC-ARRCO⁴.

¹ Art. L. 351-14-1 CSS

² L'équation permettant de déterminer le coût d'un trimestre est prévue à l'article D. 351-9 CSS

³ Il de l'art. L. 351-14-1 CSS

⁴ Article 46 accord national interprofessionnel (ANI) du 17/11/2017

Le nombre total de points rachetables est fixé à 140 par an, soit 420 points maximum pour 3 années rachetées (le maximum autorisé dans le régime de base). Le coût du rachat est égal à la valeur du point au moment du rachat, multipliée par un coefficient qui dépend de l'âge de l'assuré au moment du rachat.

Il n'est pas possible de racheter de points à ce titre à l'IRCANTEC.

1.1.2. Rachat au titre des périodes de stage

Les périodes de stage peuvent être prises en compte par le régime général sous réserve du versement de cotisations. La demande doit être déposée dans les deux ans qui suivent la fin du stage.

Le stage doit avoir une durée de 2 mois minimum et être intégré à un cursus d'enseignement supérieur, ayant donné lieu à gratification.

Le coût d'un trimestre est de 12 % du salaire PASS mensuel en vigueur au 1er janvier de l'année de la demande (environ 405 € pour un trimestre en 2019).

Ces trimestres sont pris en compte uniquement dans la durée d'assurance pour le calcul du taux de la pension de retraite de base.

Le nombre de trimestres validés au titre des périodes de stages en entreprise et au titre des années d'études supérieures à tarif réduit est limité à 4.

En revanche, les périodes de stage ne donnent pas droit à des points de retraite complémentaire.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NECESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Dans le système de retraite actuel, le dispositif de rachat au titre des années d'étude comporte des effets sur les droits à retraite difficilement compréhensibles pour les assurés. En fonction l'option choisie et du régime de retraite concerné, ce rachat peut impacter différents paramètres de calcul de la pension : le taux, la durée d'assurance, ou le SAM. Par ailleurs, selon l'âge, les revenus, le nombre de trimestres manquants, il peut s'avérer plus ou moins avantageux en termes d'amélioration des droits à retraite.

La refonte de ce dispositif au sein du système universel de retraite nécessite de préciser au niveau législatif les périodes d'études sanctionnées par un diplôme pouvant faire l'objet d'un versement volontaire de cotisations. Elle nécessite également de prévoir au niveau législatif le respect du principe de neutralité actuarielle dans les modalités de calcul du coût des points rachetés, sauf exception prévue par la loi.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La refonte du dispositif de rachat au titre des années d'études au sein du système universel de retraite doit permettre de répondre à plusieurs enjeux.

Tout d'abord, le dispositif de rachat doit apporter de la souplesse aux assurés, en permettant à ceux qui le souhaitent d'acquérir des points supplémentaires et ainsi d'améliorer le montant de leur retraite.

En deuxième lieu, l'instauration du système universel de retraite doit permettre de rationaliser les dispositifs de rachats lorsque les différences entre catégories professionnelles ne sont pas justifiées par des spécificités objectives, en unifiant les conditions d'accès, les périodes éligibles et les droits à retraite associés.

Enfin, le passage à un système en points constitue une opportunité de clarifier pour les assurés les effets des dispositifs de rachat en tant qu'éléments servant à compléter les périodes ayant fait l'objet d'un faible montant de cotisations. Dans le système universel, l'ensemble des droits accordés en points seront utiles pour le calcul de la retraite et auront strictement les mêmes effets pour chaque individu, avec un gain immédiatement visible pour les assurés.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Option tendant à la suppression du rachat au titre des années d'études

Cette option aurait consisté à ne pas transposer le dispositif de rachats au titre des années d'études, en ne conservant que les modalités d'acquisition de points de droit commun.

Cependant, cette option priverait les assurés d'un dispositif souple, leur permettant d'améliorer lorsqu'ils le souhaitent le montant de leur retraite. Elle paraît également peu compatible avec l'objectif porté par le système universel de sécuriser davantage les périodes de transition des études vers l'emploi en valorisant le début de carrière des jeunes.

3.1.2. Option tendant à l'octroi de points de solidarité à la place d'un dispositif de rachat

Cette option aurait consisté à octroyer des points financés par la solidarité nationale au titre des années d'études, à la place du dispositif de rachat.

Toutefois, cette option est écartée dans la mesure où elle serait peut acceptable en termes d'équité contributive. Elle représenterait de surcroît un coût budgétaire très important.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Un dispositif de rachat continuera à permettre aux assurés d'acquérir des points au titre de leurs années d'études supérieures sanctionnées par un diplôme, dans des conditions devant respecter le principe de neutralité actuarielle. Ce rachat permettra d'améliorer le montant de la retraite. Contrairement à aujourd'hui, il ne pourra plus porter sur la décote, le mécanisme de décote surcote étant, non plus fondé sur la durée d'assurance, mais sur l'âge d'équilibre applicable à l'assuré. Ces points entreront dans le calcul du minimum retraite.

Un dispositif de rachat continuera également de permettre d'acquérir des points au titre des périodes de stages ayant donné lieu à gratification.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée trois nouveaux articles L. 194-4, L. 194-5 et L. 382-29-1 au sein du code de la sécurité sociale, à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives et réglementaires applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées.

Tout d'abord, l'article L. 194-4 CSS prévoit l'instauration d'un dispositif de rachat au titre des années d'études, dans des conditions et limites définies par décret, devant respecter le principe de neutralité actuarielle. L'article L. 382-29-1 adapte ce dispositif aux spécificités des membres des congrégations ou de collectivités religieuses, en leur permettant de racheter leurs périodes de formation.

Par ailleurs, l'article L. 194-5 prévoit l'instauration d'un dispositif de rachat au titre des périodes de stage, dans des conditions et limites fixées par décret.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

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

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

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

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

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

Depuis le 1^{er} janvier 2004, le régime général a notifié 50 000 versements pour la retraite (VPLR) dont près de 3 000 en 2017. Les versements ont porté en moyenne sur 6 trimestres pour un montant moyen proche de 25 000 €. 70 % des versements pour la retraite (VPLR) notifiés ont été réalisés en vue d'acquiescer des trimestres d'études supérieures.

Dans 83 % des cas, les demandes de versement ont été réalisées par des hommes et dans 75 % des cas par des assurés âgés d'au moins 54 ans.

Depuis l'origine du dispositif, l'option "taux" a été choisie par 51 % des acheteurs et l'option "taux et durée", plus onéreuse, par 47 %. Une combinaison des deux options a été effectuée par 2 % des acheteurs. Au cours de l'année 2017, le choix s'est porté à 43 % sur l'option "taux", à 57 % sur l'option "taux et durée".

4.2.3. Impacts sur les assurés

Comme dans le système actuel, les points acquis grâce au dispositif de rachat apporteront de la souplesse aux assurés, en permettant à ceux qui le souhaitent d'acquiescer des points supplémentaires et d'améliorer le montant de leur retraite.

Toutefois, les assurés n'auront plus besoin d'attendre leur départ en retraite pour connaître l'apport réel de ces points à leurs droits à retraite. Ainsi, les points rachetés ne pourront pas s'avérer être inutiles car tous les points amélioreront le montant de la retraite. Les assurés disposeront désormais d'une plus grande visibilité sur la constitution de leurs droits à retraite et sur la contribution des points acquis au titre des rachats.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

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

4.3.2. Impacts sur la jeunesse

La mesure proposée contribue à améliorer les droits à retraite des personnes jeunes en leur permettant d'acquérir s'ils le souhaitent des points au titre de leurs années d'études supérieures. Ce dispositif permet ainsi de garantir des droits à retraite à un niveau décent dès le début du parcours professionnel.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

Les montants et conditions de versements des cotisations seront précisés par décret.

TITRE IV UNE ORGANISATION ET UNE GOUVERNANCE UNIFIEES POUR RESPONSABILISER TOUS LES ACTEURS DE LA RETRAITE

CHAPITRE XI - UNE ORGANISATION UNIFIÉE

Section 1 CRÉATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

Article 49 : Création de la Caisse nationale de retraite universelle

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

L'organisation des acteurs de la retraite en France est en partie le reflet de la structuration des régimes de retraite sur une base socio-professionnelle et de leur diversité.

Concernant l'organisation du premier pilier du système de retraite au sens du droit européen, c'est-à-dire du système de retraite public obligatoire par répartition, il n'existe pas de caisse nationale surplombant l'ensemble des caisses chargées de la gestion d'un régime de retraite. Le comité de suivi des retraites (CSR) est la seule instance à participer au pilotage du système de retraite dans sa globalité, mais elle ne constitue pas une structure de gestion. La seule structure intervenant dans la gestion inter-régimes est le GIP Union-retraites mais il s'agit d'une émanation des régimes et non d'une autorité surplombant les caisses.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Conformément à l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer les règles relatives à la création de catégories d'établissements publics. Ainsi, la création d'un établissement public rattaché à une catégorie déjà existante peut relever du seul pouvoir réglementaire, sauf s'il est nécessaire de déroger aux règles constitutives de la catégorie à laquelle appartient cet établissement ou de doter les organes dirigeants de certaines prérogatives ou encore de caractériser l'établissement (administratif ou industriel et commercial) dans un sens différent de celui qui résulterait de l'application de la jurisprudence.

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

L'architecture des caisses de retraite à l'étranger dépend largement de la structuration des régimes de retraite et de leur champ d'affiliation. Dans la plupart des pays ayant procédé à des réformes

tendant à universaliser les droits à retraite (au moins pour la couverture de base), ces dernières se sont accompagnées par la mise en place d'un nouvel organisme gestionnaire central pour la gestion du premier pilier du système de retraite (régime publics obligatoires par répartition).

En Allemagne, l'assurance vieillesse générale allemande (Deutsche Rentenversicherung) assure la majeure partie de la retraite de base dans la mesure où elle couvre près de quatre allemands sur cinq¹. Elle est gérée par la Deutsche Rentenversicherung Bund (fédération allemande de l'assurance pension), au nom de laquelle tous les organismes allemands d'assurance pension opèrent depuis la réforme de l'organisation de l'assurance pension du 1er octobre 2005. Cette institution regroupe 16 organismes régionaux qui représentent l'ensemble des travailleurs et des employés². La Deutsche Rentenversicherung Bund a une double fonction : elle s'occupe en tant qu'organisme régional des clients de l'ancien office fédéral des employés et elle centralise à un niveau supérieur les problèmes communs à tous les organismes d'assurance pension.

Le directoire titulaire de la Deutsche Rentenversicherung Bund se compose de la présidente ainsi que d'une directrice et d'un directeur. Le directoire est élu par l'organe autonome de gouvernance. Les décisions touchant tous les organismes d'assurance pension sont prises par le directoire élargi. Il se compose, en plus du directoire titulaire, de cinq responsables d'organismes régionaux et d'un responsable de la Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See.

En Suède, l'assurance vieillesse suédoise repose sur un système dit « retraite générale ». Ce régime est obligatoire et vise toute personne résidant et/ou travaillant en Suède. Ce système est composé d'une pension de vieillesse de base (inkomstpension), fondée sur un système par répartition et financée par les cotisations sociales ; d'une pension complémentaire (premiépension), fondée sur un système par capitalisation ; et d'une pension garantie (garantipension), versée sous conditions de ressources et financée par l'impôt au profit des personnes ayant une petite pension ou n'en bénéficiant d'aucune.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, les pensions de vieillesse ainsi que d'autres prestations en faveur des personnes âgées et de survivants sont gérées par une agence unique, l'Agence suédoise des pensions (Pensionmyndigheten). Son rôle est d'administrer et de verser le régime de retraite public, mais également de fournir des informations générales et individuelles sur le régime de retraite. L'Agence relève du ministère des Affaires sociales et a son siège à Stockholm (elle comprend également d'autres bureaux sur le territoire). Elle compte à peine 1 100 employés.

La caisse nationale d'assurance sociale (Försäkringskassan) qui gère le régime des pensions légales avant la réforme continue à gérer la sécurité sociale pour toutes les autres branches à l'exception de la retraite et du chômage.

En Belgique, le système de retraite est dominé par un régime public de retraite par répartition qui est géré depuis le 1er avril 2016 par le Service fédéral des Pensions (SFP ou Service Pensions) issu de la fusion de l'Office national des Pensions (ONP) et du Service des Pensions du Secteur Public (SdPSP). Le SFP instruit les demandes de prestations et statue sur les droits à pension ainsi que sur les demandes de garanties de revenus aux personnes âgées. Il effectue également le paiement des prestations des salariés, des fonctionnaires et des indépendants ainsi que celui de la garantie de

¹ Jacques BICHOT, La retraite en Allemagne.

² Certaines populations ne relèvent toutefois pas de la Deutsche Rentenversicherung (ex : agriculteurs)

revenus aux personnes âgées (GRAPA). Le SFP conclut avec l'Etat fédéral un contrat d'administration reprenant tant les engagements et les objectifs du SFP que ceux de l'Etat fédéral (dont notamment les moyens qui seront mis à disposition).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La mise en œuvre du système universel de retraite nécessite de définir les acteurs chargés de sa gestion. Le système universel ayant vocation à couvrir l'intégralité des pensions de retraite publiques, le maintien de deux étages d'acteurs (base et complémentaire) devient sans objet. La mise en œuvre du système universel implique ainsi à terme la création d'un réseau d'organismes gestionnaires unifié, sous la supervision d'une structure de tête unique. Cela nécessite donc, pour ce qui concerne les assurés du secteur privé, de modifier les dispositions législatives relatives à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) et aux organismes gérant les régimes complémentaires.

Par ailleurs, la création d'une nouvelle caisse nationale dès lors qu'elle prendrait la forme d'un établissement public national, relève de la compétence du législateur¹. Au sens de la jurisprudence, doivent être regardés comme une même catégorie d'établissements publics les établissements dont l'activité s'exerce territorialement sous une même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue.

L'activité de la future Caisse nationale de la retraite universelle ne semble certes pas spécifique au regard des critères liés à la tutelle puisque d'autres établissements publics exercent une activité au niveau national et sous tutelle de l'Etat, et notamment du ministère des solidarités et de la santé (par exemple, la CNAV et l'ACOSS). En revanche, l'activité de la Caisse nationale de retraite universelle paraît plus singulière pour ce qui concerne le critère de spécialité² : en effet, sa mise en place est associée à la préparation et à la mise en œuvre d'une réforme ciblée et son champ d'action concerne l'ensemble des régimes de retraite (base et complémentaire). De même, son positionnement vis-à-vis de l'ensemble des caisses nationales existantes a vocation à être inédit.

Dès lors, la mise en place de la Caisse nationale de retraite universelle emporte la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public. Il est donc nécessaire que le présent projet de loi en fixe les règles constitutives, c'est-à-dire les règles relatives à la spécialité de l'établissement et au cadre général des missions qui lui sont confiées, les règles relatives à la détermination des organes dirigeants, leurs rôles, les conditions de leur désignation et les catégories de personnes représentées

¹ En effet, conformément à l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer les règles relatives à la création de catégories d'établissements publics. Ainsi, la création d'un établissement public rattaché à une catégorie déjà existante peut relever du seul pouvoir réglementaire, sauf s'il est nécessaire de déroger aux règles constitutives de la catégorie à laquelle appartient cet établissement ou de doter les organes dirigeants de certaines prérogatives ou encore de caractériser l'établissement (administratif ou industriel et commercial) dans un sens différent de celui qui résulterait de l'application de la jurisprudence.

² D'après la jurisprudence, l'analogie avec la spécialité d'établissements existants s'apprécie en fonction de l'objet et de la nature des activités des établissements publics. Ces activités sont examinées au regard des missions de l'établissement et non des moyens mis en œuvre.

en leur sein et enfin, les règles relatives à la détermination de la collectivité de rattachement et aux rapports entre celle-ci et l'établissement.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'organisation des acteurs chargés de la gestion du système universel prévue par le présent article doit garantir la réussite de la réforme et de la mise en œuvre du système universel. En effet, une organisation efficace et adaptée doit être déployée pour assurer la réussite de la prise en compte des carrières et des droits constitués avant l'entrée en vigueur de la réforme, de l'information des assurés, de l'alimentation des comptes carrière dans le nouveau système et de la mise en œuvre des premières liquidations dans le nouveau système, tout en sécurisant en parallèle les liquidations qui devront intervenir avec les anciennes règles. A cet égard, l'organisation mise en œuvre pendant la période de préfiguration sera également décisive dans la réussite des chantiers préalables à l'entrée en vigueur du système universel, soit dès le 1^{er} janvier 2022 pour les assurés nés en 2004, puis au 1^{er} janvier 2025 pour tous les assurés concernés qui sont nés après 1975.

Il s'agit ainsi d'instaurer plus de simplicité dans la gestion du système de retraite, notamment du point de vue des assurés. En effet, la mise en place d'un système universel rend possible la gestion de la totalité de la carrière d'un assuré par un seul organisme de par l'application des mêmes règles et l'accès de toutes les caisses au répertoire général des carrières unique (RGCU). A terme, la limitation du nombre d'interlocuteurs en matière de retraite serait de nature à améliorer significativement l'efficacité du service rendu à l'assuré et diminuer les coûts de gestion.

Enfin, l'organisation de la gestion du système universel doit garantir la participation des partenaires sociaux à la gestion et au pilotage du système. Cet objectif s'inscrit dans la continuité du rôle traditionnellement exercé par les partenaires sociaux dans l'organisation de la sécurité sociale.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

La configuration de l'organisation cible du système universel peut faire l'objet de nombreuses options, dont certaines doivent être écartées pour des raisons de moindre efficacité ou d'inadaptation au rythme de déploiement de la réforme.

3.1.1. Le maintien de deux réseaux d'organismes gestionnaires aux niveaux national et local pour gérer le système universel

Une première option qu'il convient d'écarter consiste à conserver en cible la dualité des acteurs actuels gérant les régimes de base et les régimes complémentaires pour une même population (notamment pour les salariés du privé, la CNAV et la fédération AGIRC-ARRCO au niveau national ainsi que leurs réseaux respectifs). Si à court terme la mobilisation de l'ensemble des équipes de ces deux réseaux est essentielle pour garantir la réussite de la mise en œuvre du système universel, il

serait inefficace dans le système cible de maintenir deux gestionnaires différents pour gérer une partie de carrière commune d'un même assuré. De même, pour des raisons d'efficacité de pilotage, il est souhaitable de mettre en place une structure de tête unique, pilotant directement les réseaux, sans conserver les échelons intermédiaires de la CNAV et de la fédération AGIRC-ARRCO.

3.1.2. Un réseau comprenant des caisses locales dotées d'une personnalité morale propre, dans la continuité de l'organisation actuelle des CARSAT (et du modèle actuel d'organisation de la sécurité sociale)

Une option aurait consisté à conserver des caisses locales de droit privé autonomes juridiquement et disposant d'un budget propre, à l'instar des organismes de base actuel. Ce scénario a été écarté au regard des complexités qu'il pourrait induire en matière de pilotage du réseau et des transformations d'ampleur à mener, notamment du rapprochement avec les institutions de retraites complémentaires qui sont organisées dans des logiques très différentes de celles de la sécurité sociale.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit les modalités d'organisation devant permettre la préparation et l'entrée en vigueur du système universel de retraite dès 2022 pour les assurés nés en 2004, puis en 2025. Il prévoit à ce titre la création d'un établissement public unique composé d'un établissement de tête, la Caisse nationale de retraite universelle, et d'un réseau d'établissements locaux unifié.

Le présent article prévoit en conséquence la nature juridique et les missions de la Caisse nationale de la retraite universelle, ainsi que la composition de son conseil d'administration, qui sera créée à compter du 1^{er} décembre 2020. L'organisation plus détaillée de la gouvernance et du fonctionnement de l'établissement sera traitée par ordonnance dans un délai de 6 mois à compter de la publication de la loi. Dans l'attente de la publication de cette ordonnance, le présent article prévoit l'application des dispositions du code de la sécurité sociale permettant à la caisse de fonctionner, en lien avec les dispositions prévues par l'article 50 du présent projet de loi.

3.2.1 La création d'une caisse nationale pour piloter l'organisation unifiée du système universel de retraite

Le présent article prévoit la création d'un établissement public administratif, dénommé Caisse nationale de retraite universelle, qui aura pour mission, outre le pilotage du système universel, d'en assurer la gestion et à ce titre d'enregistrer et de contrôler les données nécessaires à la détermination des droits à retraite des assurés et de payer les retraites résultant de ces droits, le cas échéant d'autres caisses pouvant, par convention, intervenir pour la gestion de certaines populations d'assurés.

La Caisse nationale de retraite universelle assurera également le droit à l'information et au conseil pour les assurés et le pilotage stratégique de l'ensemble des projets de coordination, de simplification et de mutualisation ayant pour objet d'améliorer les relations des régimes de retraite légalement obligatoires avec leurs usagers et de veiller à leur mise en œuvre. Elle sera également responsable

de recueillir, traiter et diffuser les données relatives au système universel de retraite. Elle aura enfin les missions habituellement dévolues à une caisse nationale : consolidation des flux comptables, pilotage de la gestion opérationnelle, orientations en matière d'action sociale.

3.2.2 Un conseil d'administration, comprenant des représentants des assurés sociaux et des employeurs, selon des modalités devant permettre la représentation de l'ensemble des assurés relevant du système universel de retraite

Le présent projet de loi prévoit une représentation des assurés sociaux comme des employeurs selon le principe suivant :

- les représentants des assurés sociaux seront désignés par les organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel dans les conditions prévues à l'article L. 2122-9 du code du travail, et par les organisations syndicales de salariés habilitées à désigner des représentants au Conseil commun de la fonction publique, qui auront obtenu une audience combinée supérieure à 5 %. Les suffrages seront pris en compte à l'aune du total des assurés, relevant du secteur privé et du secteur public ;
- les représentants des employeurs seront désignés par les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel dans les conditions prévues à l'article L. 2152-4 du code du travail [MEDEF, U2P, CPME], par les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et multiprofessionnel des activités agricoles [FNSEA], par les employeurs représentés au Conseil commun de la fonction publique. L'organisation syndicale la plus représentative des professions libérales au niveau national, c'est-à-dire celle la plus représentative au sein du conseil d'administration de la CNAVPL [UNAPL], sera également amenée à désigner un représentant.

Aux côtés du conseil d'administration, l'établissement disposera d'autres instances de gouvernance dont l'assemblée générale des retraites et le conseil citoyen des retraites. Les dispositions relatives à la composition de ces instances, leurs domaines de compétences respectifs et leurs conditions de nomination ou de désignation seront prises par voie d'ordonnance.

L'assemblée générale des retraites aura vocation à permettre à l'ensemble des parties prenantes d'apporter leur contribution au pilotage du système universel et de s'assurer de la qualité du service rendu aux diverses catégories professionnelles couvertes par l'établissement.

Un conseil citoyen des retraites, composé de citoyens tirés au sort, sera également mis en place pour représenter les citoyens et relayer leurs propositions sur la situation du système universel de retraite.

3.2.3 L'organisation interne de la Caisse sera précisée par ordonnance

L'article 49 renvoie à une habilitation à légiférer par ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, afin de préciser l'organisation de l'établissement, de sa gouvernance et de son réseau territorial :

- il s'agira de préciser la composition, les compétences respectives et les conditions de nomination ou de désignation des différentes composantes de la gouvernance interne de la Caisse nationale de retraite universelle, entre son conseil d'administration, son directeur général, son directeur comptable et financier, une assemblée générale des retraites et un conseil citoyen des retraites.
- il conviendra de déterminer les règles encadrant le fonctionnement de l'établissement, ainsi que son financement ;
- il conviendra d'organiser son réseau territorial, composé d'établissements ne disposant pas de la personnalité morale, qui pourrait aussi comporter une instance paritaire locale composée de représentants des assurés sociaux et de leurs employeurs intervenant principalement en matière d'action sociale et veillant également à la qualité du service rendu par l'établissement. L'ordonnance devra aussi préciser les procédures en matière de recours amiable, en prévoyant qu'une commission paritaire pourra lui être adjointe afin de conserver un rôle au niveau local sur ces questions. Un médiateur sera en outre prévu aux niveaux national et local ;
- il s'agira enfin de définir ses relations avec l'Etat : en prévoyant les modalités d'exercice de la tutelle et le principe de conclusion d'une convention d'objectifs et de gestion (COG).

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

3.2.4 Dans l'attente de la publication de l'ordonnance, des dispositions du code de la sécurité sociale ayant vocation, si nécessaire, à sécuriser la mise en place effective de la caisse nationale de retraite universelle au 1^{er} décembre 2020

Dans la mesure où l'ensemble des dispositions devant permettre la mise en place effective de la caisse nationale de retraite universelle relève d'une habilitation à légiférer par ordonnance, le délai pour prendre celle-ci a été limité à 6 mois à compter de la publication de la présente loi, afin de permettre la création de l'établissement au 1^{er} décembre 2020.

En tout état de cause, le III de l'article 49 prévoit l'application à la Caisse nationale de retraite universelle et à ses administrateurs des dispositions indispensables à la mise en place de l'établissement, à savoir :

- des dispositions communes actuellement applicables aux caisses nationales du régime général (articles L.224-1 à L.224-6 et L.226-1 à L.226-4) ;
- des dispositions actuelles relatives aux conseils d'administration et administrateurs des caisses du régime général ;
- certains articles du code de la sécurité sociale indispensables au fonctionnement d'une caisse.

La mise en place de la nouvelle Caisse nationale de retraite universelle est ainsi sécurisée, indépendamment de la publication de l'ordonnance attendue.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article crée un chapitre IX intitulé : « Organisation du système universel de retraite » au sein du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale consacré au système universel de retraite. Ce chapitre comprendra initialement les articles L. 199-1 à L. 199-4 (l'article L. 199-4 étant créé par l'article 54).

Ces nouvelles dispositions ont vocation à se substituer aux dispositions actuelles sur la CNAV (articles L. 222-1 à L. 222-7), sur les CARSAT (dispositions des articles L. 215-1 à L. 215-4-1 concernant leurs attributions en matière de retraite, le devenir de leurs attributions en matière d'AT-MP devant être traité par ordonnance) et sur les organismes gérant les régimes complémentaires des salariés (articles L. 921-2-1, L.921-4, L. 922-1 à L. 922-14). Par ailleurs, il conviendra de modifier dans le livre II du code de la sécurité sociale, notamment dans les titres I à III, les dispositions communes à toutes les caisses (locales et nationales) du régime général pouvant faire référence à la CNAV et aux CARSAT pour mentionner, le cas échéant, la Caisse nationale de retraite universelle et son réseau. L'ensemble de ces modifications a vocation à être opérée dans l'ordonnance de coordination prévue à l'article 64.

Il conviendra également d'abroger ou de modifier en conséquence les dispositions réglementaires prises en application des articles précitées¹.

4.2. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

L'organisation des organismes gestionnaires du système universel prévue par le présent article a vocation à simplifier et améliorer la relation des assurés avec leur interlocuteur en matière de retraite. En effet, pour les salariés du privé, par exemple, au lieu d'avoir un interlocuteur pour leur régime de base (CARSAT) et un interlocuteur différent pour leur régime complémentaire (IRC), les assurés auront un seul référent en matière de retraite, au sein de leur établissement local de rattachement. Cela permettra non seulement d'améliorer la qualité et l'efficacité du service avec le versement d'une seule retraite, à partir d'une carrière consolidée par un seul gestionnaire, mais aussi l'information et le conseil aux assurés dans une logique de guichet unique.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les collectivités territoriales. À noter toutefois que la retraite des agents non titulaires des collectivités territoriales (aujourd'hui gérée par la CNAV et l'IRCANTEC) et des élus locaux (gérée par la CNAV pour la base) sera gérée directement par la Caisse nationale de retraite universelle et ses établissements.

¹ Notamment pour la CNAV, les articles R. 222-1 et R. 222-2 ; pour les CARSAT, les articles R. 215-1 à R. 215-5 et D. 215-1 ; pour les institutions de retraite complémentaire, les articles R. 922-1 à R. 922-61 du CSS, pour l'IRCANTEC, le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 et le décret n° 2008-996 du 23 septembre 2008

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article modifie profondément l'organisation des caisses actuelles gérant les différents régimes de retraite en créant au 1^{er} décembre 2020, avec la Caisse nationale de retraite universelle, un établissement coordonnant leurs interventions, pour permettre la mise en œuvre du système universel dès 2022, puis en 2025 son élargissement à l'ensemble des assurés concernés nés à partir de 1975. Par ailleurs, l'ordonnance à prendre pour l'application de l'article 49 devra prévoir l'organisation territoriale unifiée de l'établissement, qui se substituera à terme aux CARSAT et aux IRC, selon les modalités et échéances prévues par l'article 50 et son ordonnance d'application. Cette dernière ordonnance devra encadrer également l'ensemble des opérations de transferts de personnel accompagnant cette réorganisation.

Les autres caisses gérant des régimes professionnels seront moins impactées à court terme dès lors qu'elles conserveront la possibilité de gérer le système universel dans le cadre d'une convention de gestion renouvelée qui encadrera l'exercice de leur activité en matière de retraite. À terme, l'activité de ces caisses pourra toutefois être reprise en propre par la Caisse nationale de retraite universelle, si l'efficacité de la gestion ou la qualité du service rendu aux assurés le justifient.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 APPLICATION DANS LE TEMPS

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 APPLICATION DANS L'ESPACE

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

5.2.3 TEXTES D'APPLICATION

Le présent article ne nécessite pas de mesure réglementaire d'application.

Il habilite toutefois le Gouvernement à prévoir par ordonnance les dispositions relatives à l'organisation interne de la Caisse nationale de retraite universelle, qui supposera l'adoption de textes réglementaires d'application portant notamment sur le nombre et la répartition des sièges du conseil d'administration de la caisse nationale de la retraite universelle.

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

L'organisation des acteurs de la retraite en France est en partie le reflet de la structuration des régimes de retraite sur une base socio-professionnelle et de leur diversité.

1.1.1. Organisation des régimes de base

La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Créée par l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale (une des quatre ordonnances « Jeanneney »), la CNAV est un établissement public national à caractère administratif ayant pour mission de définir les orientations de la gestion de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés et non-salariés, et d'en assurer la coordination¹. Elle définit également les orientations de l'action sanitaire et sociale en faveur des travailleurs salariés².

Les conséquences de la suppression du régime social des indépendants (RSI)

L'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 a supprimé au 1^{er} janvier 2020 le RSI. Compte tenu de l'ampleur de la transformation, une phase transitoire de deux ans a été prévue, pendant laquelle les différentes missions du RSI ont été progressivement reprises en gestion, en lien avec les caisses déléguées pour la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants (SSTI) (anciennes caisses régionales RSI), par les caisses du régime général à qui est désormais confiée la protection sociale des travailleurs indépendants. Ainsi, conformément aux modalités arrêtées dans le schéma de transformation pris en application de la LFSS pour 2018, à compter du 1^{er} janvier 2020, la CNAV et son réseau deviennent les seuls interlocuteurs des travailleurs indépendants relevant de la SSTI à la fois pour leur retraite de base et pour leur retraite complémentaire.

En tant que caisse nationale, la CNAV établit les comptes consolidés de la branche vieillesse du régime général et assure, en lien avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), le financement des organismes locaux. Elle exerce un pouvoir de contrôle sur les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) et sur les caisses générales de sécurité sociale concernant leurs attributions en matière de risque vieillesse.

Elle est dotée d'un conseil d'administration et d'un directeur général dont les compétences sont réparties selon le modèle historiquement développé pour les branches vieillesse et famille et pour le recouvrement (clause de compétence générale attribuée au conseil d'administration et compétences

¹ Ses missions et son fonctionnement sont précisés par les articles L.222-1 à L. 222-7 du code de la sécurité sociale.

² Cette mission est assurée pour les travailleurs non salariés par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI).

d'attributions confiées au directeur)¹. Elle conclut une convention d'objectifs et de gestion (COG) avec les ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.

En Île-de-France, la CNAV tient le rôle de caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) régionale : elle gère directement la retraite du régime général en assurant la tenue des comptes des cotisants, le calcul et le paiement des retraites et des prestations d'action sociale.

En 2018, la CNAV comptait 3 500 équivalents temps plein (ETP).

Les Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT)

La gestion de la retraite du régime général est assurée par les quinze caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT)², les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) dans les départements d'outre-mer, et la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM). Cette mission consiste notamment à enregistrer et contrôler les données nécessaires à la détermination des droits à retraite des assurés, à liquider et servir les retraites et à informer et conseiller les assurés et leurs employeurs sur la législation d'assurance vieillesse.

Les CARSAT sont des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public. Dans chaque caisse, le directeur assure le fonctionnement des services sous le contrôle d'un conseil d'administration, où siègent des représentants des assurés sociaux et des employeurs et des personnes qualifiées désignées par l'État. Le conseil approuve les budgets et valide les programmes d'action de l'organisme, *via* les contrats pluriannuels de gestion (CPG) signés avec la CNAV.

Outre leurs missions en matière de retraite, les CARSAT ont également des attributions dans le domaine des risques professionnels (développement et coordination de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, fixation et application des règles de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles, gestion de dispositifs spécifiques de prise en compte de la pénibilité³), la gestion du risque AT/MP étant actuellement partagée au niveau local entre les réseaux des CARSAT et des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM)⁴. S'agissant de la gestion des dispositifs de prise en charge de la pénibilité, il existe aujourd'hui une délégation de gestion de la branche AT-MP à la branche vieillesse (pour l'utilisation des droits à retraite notamment).

En 2018, le réseau des CARSAT (y compris la CNAV) comptait près de 12 700 équivalents temps plein.

La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales

La caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) gère le régime de base d'assurance vieillesse commun à tous les professionnels libéraux hors avocats, et assure une

¹ La réforme de l'assurance maladie de 2004 est venue modifier la répartition de ces compétences pour les organismes de la branche maladie : le conseil est déchargé des tâches de gestion et ses attributions, limitativement énumérées, sont concentrées sur la détermination des grandes orientations de la politique de l'assurance maladie tandis que le directeur dispose de pouvoirs forts dans l'organisation et le pilotage du réseau.

² Les missions et le fonctionnement des CARSAT sont précisées par les articles L. 215-1 à L. 215-4-1 du CSS.

³ Retraite anticipée pour incapacité permanente (« pénibilité 2010 »), pré-retraite amiante (ACAATA) et, depuis le 1er janvier 2018, le compte professionnel de prévention (C2P).

⁴ Au niveau national, la direction des risques professionnels (DRP) de la CNAM gère de manière intégrée les trois missions de la branche AT/MP que sont la prévention des risques professionnels, la réparation (qui inclut la procédure de reconnaissance des AT/MP) et la tarification.

mission de tête de réseau au sein de l'Organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales. La CNAVPL est pilotée par un conseil d'administration composé des dix présidents de sections professionnelles, dont le nombre de voix est pondéré en fonction de la taille des sections, et de six représentants des organisations syndicales interprofessionnelles de professions libérales, dotés d'une voix chacun. Son président est élu par le conseil d'administration pour deux ans et il a une voix prépondérante en cas de partage égal des voix au conseil d'administration. Conformément à l'article L. 641-3-1 du code de la sécurité sociale, le directeur de la CNAVPL est nommé par décret pour une durée de cinq ans renouvelable, sur proposition du conseil d'administration, à partir d'une liste de trois personnes établie par le ministre chargé de la sécurité sociale.

La mutualité sociale agricole (MSA)

La mutualité sociale agricole (MSA) gère pour l'ensemble de la population agricole et ses ayants droit (non-salariés et salariés) l'ensemble des branches de la sécurité sociale, c'est-à-dire la maladie, la famille, la vieillesse, les accidents du travail et les maladies professionnelles ainsi que le recouvrement des cotisations et contributions sociales. En plus du versement des prestations, elle assure donc la collecte et le contrôle des cotisations sociales dues par les employeurs de main-d'œuvre agricole et les travailleurs non-salariés agricoles. Elle gère également, pour le compte d'organismes partenaires, la protection sociale complémentaire en matière de retraite, de santé et de prévoyance. Elle prend aussi en charge la médecine du travail et mène des actions de prévention des risques professionnels. Enfin, elle poursuit une politique d'action sanitaire et sociale adaptée aux populations vivant sur les territoires ruraux.

La MSA compte 17 000 salariés répartis entre 35 caisses départementales et pluridépartementales et une caisse centrale (CCMSA). Cette dernière est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public. En tant que tête de réseau, la CCMSA anime le réseau des caisses, s'assure de leur bonne exécution de la mission de service public et veille au respect de la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue avec l'Etat. Elle est dotée, à l'instar des caisses locales, d'un conseil d'administration, chargé de donner des directives générales sur le pilotage du réseau des organismes de MSA et sur la gestion de la caisse centrale

Les caisses de mutualité sociale agricole sont dotées de la personnalité morale et leur fonctionnement est régi par le code de la mutualité.

Les caisses chargées de la gestion des régimes spéciaux (hors fonctionnaires dont les organismes gestionnaires sont décrits dans l'étude d'impact relative à l'article 53)

CNIEG

Le régime spécial d'assurance vieillesse des IEG, antérieurement géré par un service commun d'EDF et GDF, est géré depuis la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), qui est placée sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.

Les services de la CNIEG sont situés à Nantes (une antenne parisienne permet néanmoins l'organisation des conseils d'administration et des commissions). Le personnel de la Caisse relève du statut des industries électriques et gazières (article 16 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004). Les effectifs de la caisse s'élevaient au 31/12/2018 à 174 personnes.

Le conseil d'administration de la CNIEG est composé à parité de représentants d'employeurs (6 représentants de l'Union française de l'électricité et 2 de l'Union nationale des employeurs des industries gazières- UNEIG) et des salariés (à raison de 2 représentants par fédération syndicale représentative au niveau national¹).

En 2018, on compte 179 901 bénéficiaires pour 138 706 cotisants. Outre les prestations vieillesse, la CNIEG sert également des prestations d'invalidité, des prestations AT-MP, des capitaux décès et, pour le compte des entreprises de la branche, diverses prestations statutaires spécifiques.

CPRPSNCF

Le régime spécial des agents de la SNCF a été créé par les lois du 21 juillet 1909 et du 28 décembre 1911. Il gère l'ensemble des risques de la sécurité sociale des agents actifs et retraités et de leurs familles (sauf le risque famille). Il finance un service médical gratuit pour les agents actifs du cadre permanent, c'est-à-dire sous statut SNCF. Le régime était auparavant géré directement par l'entreprise. La mise en œuvre des normes comptables européennes au 1^{er} janvier 2007 a conduit à la création d'une caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (décret n°2007-730 du 7 mai 2007).

La caisse, dotée de la personnalité morale, est un organisme de sécurité sociale de droit privé, sous tutelle des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. Elle gère le régime spécial au titre :

- des pensions et prestations de retraite servies aux anciens agents du cadre permanent ;
- des prestations de prévoyance servies aux agents et anciens agents du cadre permanent pour eux-mêmes ou leur famille, notamment les prestations en nature maladie, maternité et décès.

Les prestations en espèces des assurances maladie et accidents du travail, qui sont assimilées à des maintiens de salaire, sont versées directement par l'entreprise. Le risque accidents du travail est géré et financé directement par la SNCF qui attribue des prestations en nature et en espèces, mais a délégué cette mission à la caisse. La branche est par construction à l'équilibre, l'indemnisation des accidents du travail étant financée directement par une contribution de l'employeur.

Les bénéficiaires du régime spécial sont au nombre de 542 855 bénéficiaires en 2018.

Le conseil d'administration est composé de la façon suivante :

- 26 membres dont 1 président qui a voix prépondérante en cas de partage des voix ;
- 19 membres représentent les affiliés dont 17 représentant les agents du cadre permanent de la SNCF et 2 représentant les ex-agents du cadre permanent. Chaque membre porte une voix lors des délibérations ;
- 6 membres représentent la SNCF, chaque membre portant trois voix lors des délibérations ;

¹ CGT, CFE-CGC

- Le directeur et l'agent comptable assistent avec voix consultative aux séances du conseil. Les commissaires du gouvernement (ministère du budget, de la sécurité sociale, des transports) de même que le contrôleur général économique et financier, y assistent également.

L'effectif total de la caisse en 2017 est de 838 ETPT dont 80 en mandat de gestion.

CRP-RATP

La CRP-RATP est un organisme de sécurité sociale de droit privé possédant la personnalité morale, créé par le décret n° 2005-1635 du 26 décembre 2005, et organisé par quatre autres décrets publiés le même jour. La caisse est placée sous la tutelle conjointe des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale.

La caisse gère depuis le 1^{er} janvier 2006 le régime spécial de retraite dont relèvent les agents et anciens agents du cadre permanent de la RATP, ainsi que leurs ayants droit. Le régime maladie de la RATP est quant à lui géré par une structure distincte, qui est celle de la CCAS RATP, un service interne de l'entreprise. Le régime spécial de retraite était lui aussi auparavant géré par la RATP elle-même.

La CRP-RATP est une structure de petite taille (40 ETP en 2017), basée sur un site unique à Fontenay-sous-Bois.

Le conseil d'administration est composé de 24 membres comprenant :

- un président ;
- 12 membres représentant les affiliés dont dix représentant les agents du cadre permanent de la RATP et deux représentant les anciens agents du cadre permanent titulaires d'une pension servie en application du règlement des retraites ;
- 11 membres représentant la RATP ;
- Les commissaires du Gouvernement, représentant les ministres chargés du budget, des transports et de la sécurité sociale, assistent aux séances du conseil.

Le nombre de bénéficiaires du régime spécial de retraite s'élève à 46 468 pensionnés, dont 34 981 pensions de droit direct.

CAVIMAC

La CAVIMAC est un organisme de sécurité sociale à compétence nationale, dédié aux cultes religieux, instauré par la loi n°78-4 du 2 janvier 1978. Cette loi a donné naissance à deux caisses chargées de la protection sociale des ministres des cultes et des membres des congrégations et des collectivités religieuses non couverts par un autre régime de sécurité sociale obligatoire : la CAMAVIC, mise en place le 1^{er} janvier 1979, a été chargée de la gestion des régimes vieillesse et invalidité des cultes ; la CAMAC, à partir du 1^{er} janvier 1980, a été chargée de la gestion du régime maladie-maternité des cultes.

La loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 a créé la CAVIMAC organisme de sécurité sociale de droit privé, fusion de la CAMAVIC et de la CAMAC. Le fonctionnement de la CAVIMAC est défini par le code de la sécurité sociale, aux articles L. 382-15 et suivants.

Le conseil d'administration de la CAVIMAC est composé de 27 administrateurs nommés par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale selon la répartition suivante :

- Un administrateur est désigné au titre de chaque culte dont relèvent les ministres des cultes et membres de congrégations et collectivités religieuses dont le nombre de cotisants est d'au moins vingt ;

- Deux administrateurs sont désignés au titre des anciens ministres du culte et anciens membres des associations, congrégations ou collectivités religieuses ;

- Les sièges restant sont répartis entre les cultes dont relèvent les ministres des cultes et membres de congrégations et collectivités religieuses proportionnellement aux effectifs de leurs cotisants.

Des administrateurs suppléants en nombre égal aux administrateurs titulaires sont nommés dans les mêmes conditions que les administrateurs titulaires, dans la limite de six administrateurs suppléants pour un même culte. Un administrateur suppléant ne peut siéger qu'en l'absence d'un administrateur titulaire désigné au titre de la même catégorie.

A ce jour, la caisse comporte un effectif de 111 salariés.

Les bénéficiaires au titre de l'assurance maladie sont au nombre de 38 605 en 2018, et de 41 804 au titre de la retraite.

CRPCEN

Le régime est géré depuis 1939 par la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), organisme de sécurité sociale de droit privé, placé sous la tutelle des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. La CRPCEN gère également les risques maladie, maternité, invalidité et décès et assure une mission d'action sociale à destination des clercs et employés de notaires.

Le conseil d'administration de la caisse est composé paritairément de représentants des notaires, désignés par le Conseil supérieur du notariat, de représentants des affiliés de la caisse élus et d'un président nommé par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, du ministre chargé du budget et du garde des sceaux, ministre de la justice. L'article 7 du décret de 1990 précise que le président du conseil est choisi parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou parmi les membres de l'un des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration, en activité ou en retraite. Il est nommé pour cinq ans renouvelables.

Les dernières élections des administrateurs assurés qui se sont déroulées en mai et juin 2016 ont conduit à donner la majorité à l'Union pour la CRPCEN (composée des organisations CFDT, CGT et CFTC) devant Ma profession, ma protection sociale (CGT/FO) et CRPCEN Avenir (CFE/CGC).

Les effectifs de la caisse sont de 228 ETP. L'ensemble des services de la caisse se trouvent à Paris (5, rue de Madrid 75008), la caisse n'ayant pas de réseau. En 2018, on compte 76 113 bénéficiaires pour 54 467 cotisants.

CROPERA

Institué par Louis XIV en 1698, le régime de sécurité sociale de l'Opéra de Paris est l'un des plus anciens de France. En 1856, une caisse de pensions viagères de l'Opéra a été créée pour tenir compte des spécificités des professions exercées au sein de l'Opéra et accorder aux assurés des droits particuliers en matière de retraite.

Le décret-loi du 28 octobre 1935 (article 23) et l'ordonnance du 4 octobre 1945 (article 17) confirment parmi les régimes de sécurité sociale l'existence du régime spécial de retraite (articles L. 711.1 et R. 711.1-10 du code de la sécurité sociale).

Le régime spécial est régi par le décret n° 68-382 du 5 avril 1968 modifié portant statut de la caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris. La caisse sert les prestations vieillesse du régime (pensions de retraite, et pensions pour inaptitude – ces dernières étant des pensions de retraite anticipées -, pensions de réversion et pensions temporaire d'orphelins) et des prestations d'action sociale aux affiliés, aux pensionnés, à leurs conjoints et aux orphelins.

Le conseil d'administration de la CROPERA est composé de 12 membres dont :

Deux membres du Conseil d'Etat nommés par arrêté interministériel : président et vice-président ;

Deux membres de droit représentant l'Opéra de Paris et la ministre chargé de la culture, disposant respectivement de trois voix lors des délibérations ;

Six membres élus représentant les diverses catégories de personnels du théâtre national de l'Opéra de Paris ;

Deux membres ayant voix consultative représentant les retraités désignés par l'association la plus représentative des retraités du régime spécial.

Les effectifs de la CROPERA s'élève à 5 ETP en 2017 qui gèrent les pensions de 1 796 personnes.

CRPCF

Les personnels de la Comédie Française bénéficient d'un régime spécial de retraite, dont l'origine remonte à 1914. Il est géré par la Caisse de retraite du personnel de la Comédie-Française, dont les statuts ont été plusieurs fois modifiés, notamment par le décret n° 48-126 du 23 janvier 1948 modifiant le statut de la Caisse de retraites du personnel du Théâtre Français, publié au JO le 25 janvier 1948, et par le décret n° 68-960 du 11 octobre 1968 modifiant le statut de la Caisse de retraites du personnel de la Comédie Française, publié au JO le 7 novembre 1968.

La CRPCF est dirigée par une Commission de gestion (équivalent du conseil d'administration). La caisse est intégrée au sein de la Comédie Française. Il y a un seul ETP. Pour les autres ressources, la caisse s'appuie sur les compétences des personnels de la Comédie Française.

Banque de France

Les agents de la Banque de France bénéficient d'un régime spécial de retraite, institué par un décret impérial du 16 janvier 1808.

Les règles de ce régime sont aujourd'hui fixées dans un règlement annexé au décret n° 2007-62 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France.

Ce régime est géré, pour le compte de la Banque de France, par la Caisse des dépôts et consignations : les conditions de cette délégation sont fixées dans une convention conclue entre le gouverneur de la Banque de France et le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.

Pour les missions qui ne sont pas assurées par la Caisse des dépôts, la gestion du régime spécial est assurée par l'employeur et plus précisément la direction de l'administration du personnel.

Le régime est par ailleurs équilibré par une subvention de l'employeur.

En 2018, on dénombre 17 067 bénéficiaires (vieillesse et invalidité) pour 9 922 cotisants. Le régime sert des pensions de vieillesse et d'invalidité, sur le modèle de la fonction publique.

Port autonome de Strasbourg

Le régime des pensions du personnel titulaire du Port autonome de Strasbourg (PAS) trouve son origine dans la loi du 31 mars 1873 portant statut des fonctionnaires de l'Empire.

Le régime du PAS constitue un régime spécial au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale. Il résulte du règlement des pensions du personnel titulaire, annexé au statut du personnel. L'élaboration de ce règlement relève de la compétence du conseil d'administration de l'établissement, lequel est notamment composé de représentants de l'Etat (DREAL, DRFIP, SNCF...), des collectivités locales et du port allemand de Kehl.

Le ministère de l'écologie assure la tutelle du PAS, bénéficiant à ce titre d'un droit d'opposition sur les délibérations du conseil.

Le PAS est un établissement public *sui generis*. Le régime de retraite n'est pas géré par une caisse de sécurité sociale mais par le service des ressources humaines de l'établissement public.

En 2019, on dénombre 138 cotisants au régime pour 213 pensions servies (dont 123 pensions directes). Le régime sert des pensions de vieillesse et d'invalidité, sur le modèle de la fonction publique.

Il est à noter que, conformément au statut du personnel du PAS, il n'est plus possible de recruter des agents sous ce statut depuis le 1^{er} janvier 2015. Depuis cette date, il n'y a donc plus de nouveaux affiliés au régime spécial.

CANSSM

Le régime des mines a été institué par le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines. Ce régime comprend trois branches : maladie, maternité et congé de paternité et d'accueil de l'enfant et décès ; accidents du travail et maladies professionnelles ; vieillesse et invalidité. La gestion de l'ensemble des prestations du régime spécial des mines relève de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM). Toutefois, le décret n° 2004-1172 du 2 novembre 2004 modifiant le décret du 27 novembre 1946 a transféré la gestion du risque vieillesse/invalidité de la CANSSM à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à compter du 1^{er} janvier 2005. La CDC liquide et verse les prestations vieillesse et invalidité et recouvre les cotisations pour ces risques.

Le conseil d'administration de la CANSSM est composé de 31 membres comprenant un président, 8 membres représentant les exploitants et anciens exploitants, 2 membres représentant la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), 5 personnalités qualifiées désignées conjointement, par le ministre chargé de la sécurité sociale et le ministre du budget et 15 membres représentant les affiliés, désignés en nombre égal par les organisations syndicales.

Ce régime n'accepte plus de nouveaux affiliés depuis le 1^{er} septembre 2010. Le régime est donc fermé. Il compte encore 1 400 cotisants et 245 273 pensionnés au 31 décembre 2018.

1.1.2. Organisation du régime complémentaire des salariés du secteur privé

La gestion du régime de retraite complémentaire des salariés du privé est assurée par la fédération AGIRC-ARRCO (Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres- Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) ainsi que par les institutions de

retraites complémentaires¹ (IRC), à l'exception des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités territoriales qui relèvent de l'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques).

La fédération AGIRC-ARRCO

En application de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 17 novembre 2017 ayant mis en place le nouveau régime AGIRC-ARRCO, les fédérations AGIRC et ARRCO ont fusionné au 1^{er} janvier 2019 au sein d'une fédération unique. Celle-ci constitue une personne morale de droit privé à but non lucratif remplissant une mission d'intérêt général². Elle fédère les caisses de retraite membres qui mettent en œuvre le régime de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO. Elle a à sa tête un conseil d'administration composé paritairement de représentants des organisations d'employeurs et de représentants des organisations syndicales de salariés, disposant notamment de compétences en matière de pilotage du régime.

La fédération met en œuvre l'accord du 17 novembre 2017 ainsi que les décisions des partenaires sociaux. Elle contrôle les institutions de retraite dans le cadre de contrats leur fixant des objectifs de service et de gestion et réalise les compensations financières entre elles. La fédération pilote et coordonne également les grands chantiers et les actions visant à améliorer la gestion et le service aux entreprises, aux salariés et retraités de la retraite complémentaire, tels que par exemple la simplification des démarches pour les futurs retraités ou la mise en œuvre du droit à l'information des actifs.

Les Institutions de retraite complémentaire (IRC)

Les IRC assurent la gestion du régime AGIRC-ARRCO des salariés des entreprises qui relèvent de leur champ, au sein de groupes de protection sociale (GPS) qui exercent par ailleurs d'autres activités, la plupart de nature concurrentielle. Ces groupes comprennent des institutions de prévoyance, des mutuelles, des institutions de retraite supplémentaire, des sociétés d'assurance, des associations, etc. Le mouvement de concentration des GPS s'est poursuivi avec une nouvelle réduction de moitié du nombre des IRC, rassemblées en 2019 au sein de onze GPS. En 2019, quatre GPS prédominent, gérant 94 % des cotisations de l'AGIRC-ARRCO : Humanis-Malakoff-Médéric (près de 40 %), AG2R La Mondiale (environ 25 %), Alliance Pro avec notamment Pro BTP (18 %) et Klésia (11 %). Leur taille est très hétérogène, mais sept d'entre eux représentaient, au 1^{er} juillet 2018, environ 99 % du total des cotisations collectées.

L'activité des IRC consiste notamment à recevoir les adhésions des entreprises et les affiliations des salariés, encaisser les cotisations de retraite complémentaire, suivre les comptes de points des salariés, calculer et verser les retraites, informer les entreprises, salariés et retraités et proposer des services d'action sociale. Elles sont chacune dotées d'un conseil d'administration paritaire.

L'effectif des IRC était de 12 258 ETP en 2018.

¹ L'article L.921-4 du CSS dispose en effet que les régimes de retraite complémentaire des salariés sont mis en œuvre par des institutions de retraite complémentaire et des fédérations regroupant ces institutions

² D'après la loi relative à la protection sociale des salariés de 1994.

En outre, des centres d'information, de conseil et d'accueil des salariés (CICAS) ont pour rôle d'accueillir sur le territoire, informer et conseiller les salariés en activité et les futurs retraités.

1.1.3. Organisation du régime de retraite complémentaire des agents contractuels de droit public et de certains agents titulaires des collectivités territoriales

L'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) est une personne morale de droit privé à but non lucratif, remplissant une mission d'intérêt général et gérant le régime complémentaire de retraite des agents non titulaires de l'Etat et des agents des collectivités territoriales non gérés par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)¹. L'institution est administrée par un conseil d'administration composé de représentants des employeurs, des affiliés et de leurs bénéficiaires, doté d'un pouvoir décisionnel sur toutes les questions d'ordre général relatives à sa gestion, en matière de pilotage technique à long terme du régime, de politique de placement et d'action sociale.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) assure la gestion administrative, technique, financière du régime, ainsi que la relation avec les employeurs, assurés et bénéficiaires². Elle recouvre les cotisations des employeurs et des assurés, paye les pensions de retraite ainsi que les pensions de réversion des ayants droit, informe les assurés et exerce une action sociale en leur faveur. Depuis 2010, une convention d'objectifs et de gestion (COG) est signée entre l'IRCANTEC, l'État et la CDC : elle encadre les conditions de mise en œuvre du mandat de gestion du régime de retraite par la Caisse des dépôts.

En 2018, les effectifs consacrés à la gestion du régime qui regroupe près de 3 millions d'actifs cotisants et 2 millions d'allocataires étaient de l'ordre de 600 ETP.

1.1.4. Organisation du Groupement d'Intérêt Public « Union Retraite » (GIP UR)

Créé par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites et mis en place en novembre 2014 (dans la continuité du GIP Info-Retraite, exclusivement consacré à l'information des retraités), le GIP « Union Retraite »³ met en commun les moyens de trente-cinq organismes de retraite légaux obligatoires (régimes de base et régimes complémentaires) pour réaliser des projets de simplification et de mutualisation ayant pour objet d'améliorer les relations des régimes de retraite avec leurs usagers et leur information sur leurs droits à retraite. Ces missions conduisent le GIP, pour l'essentiel, à coordonner et piloter des projets informatiques communs entre les régimes, notamment le répertoire de gestion des carrières unique (RGCU).

Sa gouvernance est assurée par l'ensemble des régimes de retraite qui en sont membres⁴. Il est financé par des contributions des régimes. Les dépenses comprennent pour l'essentiel le financement

¹ Régime prévu par l'article L. 921-2-1 du CSS et défini par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

² Conformément au décret n° 2008-996 du 23 septembre 2008 qui confie le mandat de gestion de l'IRCANTEC à la Caisse des dépôts.

³ Article L. 161-17-1 du CSS

⁴ Sont membres du GIP l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires (à quelques exceptions près telles que les régimes parlementaires, celui des débiteurs de tabac (RAVGDT)), ainsi que l'Etat (Service des retraites de l'Etat) et la Caisse des dépôts et consignations (gestionnaire de l'IRCANTEC, de la CNRACL et du régime des mines).

des projets (les développements étant assurés par certains membres), ainsi que des charges de gestion.

Compte tenu de la nature juridique du GIP, celui-ci n'est pas sous tutelle de l'Etat, qui est néanmoins représenté par un commissaire du gouvernement. Son action s'inscrit toutefois dans le cadre d'un projet stratégique contractualisé avec l'Etat, qui comprend également un schéma directeur des systèmes d'information (SDSI). Suite au premier contrat d'objectifs qui couvrait la période 2015-2018, il a été décidé, dans le contexte de la préparation de la refondation du système de retraite, de procéder à la réalisation d'une feuille de route pour la période 2019-2020 dans le cadre d'une procédure partenariale avec l'Etat.

En 2018, le GIP compte près de 32 ETP.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La mise en œuvre du système universel de retraite prévoit à terme la création d'un réseau d'organismes gestionnaires unifié, sous la supervision d'une structure de tête unique. La mise en œuvre du système unique de retraite et de sa gestion sous la supervision de l'établissement de tête (la Caisse nationale de retraite universelle) va monter en charge progressivement, principalement à compter du 1^{er} janvier 2025.

Toutefois, compte tenu de l'ampleur des travaux préparatoires à mener et des enjeux de convergence, notamment, entre le réseau gérant le régime de retraite obligatoire et celui gérant le régime complémentaire obligatoire des salariés du privé, une phase transitoire est indispensable à la réussite de la transformation attendue pour permettre à la Caisse nationale de retraite universelle de mettre

en œuvre le système universel de retraite au 1^{er} janvier 2022 pour les assurés nés à partir de 2004 et au 1^{er} janvier 2025 pour tous les assurés concernés nés à partir de 1975.

En effet, avant l'entrée en vigueur du système unique de retraite en tant que tel, la Caisse nationale de retraite universelle va devoir faire face à de nombreux enjeux liés à la gestion de la transition, que ce soit sur les aspects de ressources humaines, de systèmes d'information, d'immobilier ou de moyens financiers. En outre, le transfert des personnels de la CNAV et de la fédération AGIRC-ARRCO d'abord, des actuels réseaux des CARSAT et des IRC/CICAS ensuite, au sein d'un établissement au réseau territorial unifié, doit nécessairement être prévu par la loi.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La nouvelle organisation des acteurs de la retraite prévue à titre principal doit garantir la réussite de la mise en œuvre du système universel de retraite. Il s'agit notamment, et c'est l'objet du présent article et de l'ordonnance qui devra être prise pour son application, de permettre à la Caisse nationale de retraite universelle de préparer la mise en place et le pilotage de la transformation attendue, à compter du 1^{er} décembre 2020 (schéma de transformation, comité de surveillance) ou plus tard s'agissant de la mise en place d'un réseau unifié avec l'intégration progressive des CARSAT et des IRC au sein du nouvel établissement après 2025.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Pour préparer la mise en œuvre du système universel de retraites, différentes options ont été envisagées, selon les domaines (pilotage et surveillance de la transformation, mise en place d'un réseau unifié, transfert des personnels).

3.1.1. Assurer le pilotage de la transformation et la mise en œuvre du système universel de retraite à partir du 1er janvier 2022 d'abord, du 1er janvier 2025 ensuite

Il convient de prévoir les modalités d'accompagnement de la transformation de la gestion du système de retraite. La capacité à piloter l'ensemble des chantiers nécessaires à la transformation est un élément clé de la réussite de cette transformation.

Il aurait pu être envisagé de confier cette responsabilité à une structure de pilotage *ad hoc* « préfiguratrice », créée pour la seule période préalable au 1^{er} janvier 2025 (date d'entrée en vigueur du système universel de retraite pour la majorité des assurés concernés), sans gouvernance en responsabilité, option qui n'a pas été retenue.

Une organisation reposant sur un pilotage par l'Etat à titre principal a également été écartée, la gestion du service public de la sécurité sociale étant déléguée depuis l'origine à des caisses nationales indépendantes de l'Etat tout en étant soumise à son contrôle en qualité d'autorité de tutelle.

3.1.2. Assurer le transfert des personnels et l'intégration des organismes existants dans un réseau unifié

Dans le cadre de l'organisation unifiée du réseau que l'établissement, après avoir intégré les personnels de la CNAV et de la fédération AGIRC-ARRCO, va devoir construire après 2025 par l'intégration du réseau des CARSAT et des IRC/CICAS, la loi doit prévoir les modalités permettant le transfert des personnels et les conditions de travail qui leur seront applicables dans le nouveau cadre collectif de travail. Afin de ne pas préempter le modèle à retenir, entre une cohabitation des différents statuts régissant les conditions de travail des personnels des réseaux actuels et une intégration progressive au sein d'un statut commun, a été écartée l'option consistant à définir *a priori* le schéma à retenir.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article organise l'ensemble des étapes indispensables à la transformation attendue. Des compétences spécifiques sont confiées à la Caisse nationale de retraite universelle pour la préparation de la transformation de la gestion du système de retraite (phase de préfiguration), notamment celle d'élaborer et de piloter un schéma de transformation, sous la supervision d'un comité de surveillance. Pour l'organisation du réseau territorial unifié, le présent article renvoie à une ordonnance le soin de préciser les modalités et échéances qui encadreront la nouvelle organisation immobilière du réseau, le transfert des personnels et la détermination de leurs conditions de travail.

3.2.1 La Caisse nationale de retraite universelle a pour mission dès sa création au 1er décembre 2020 d'élaborer un schéma de transformation

Si l'article 49 prévoit les missions pérennes de la Caisse nationale de retraite universelle, par conséquent à compter de la mise en place effective du système universel de retraite (1^{er} janvier 2022 puis 1^{er} janvier 2025), le présent article encadre spécifiquement l'accompagnement de la transformation attendue pour ce faire, et prévoit une phase de préfiguration.

A ce titre, la Caisse nationale de retraite universelle a pour responsabilité d'élaborer et de piloter la mise en œuvre d'un schéma de transformation préfigurant la mise en place du système universel de retraite. Ce schéma de transformation fixera les orientations, les modalités d'organisation ainsi que le calendrier permettant notamment :

- de mener à bien les campagnes de fiabilisation des carrières et d'information des assurés ;
- de conduire les projets informatiques et les processus métiers associés nécessaires à la mise en place du système universel de retraite (la fiabilisation des carrières par exemple) ;
- de définir les opérations de réorganisation opérationnelles et de transfert de personnel des organismes susceptibles de participer à la gestion du système universel de retraite, afin notamment de définir les modalités de fusion au sein de la Caisse nationale de retraite universelle, en particulier de la CNAV, de la CNAVPL et de la fédération AGIRC-ARCCO, puis de mettre en place un réseau unique composé d'établissements locaux reprenant le personnel des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et des IRC/CICAS ;

- de définir les orientations d'une politique d'action sociale coordonnée au sein du système universel de retraite.

Le directeur général de la Caisse nationale de retraite universelle est chargé de proposer, au plus tard le 30 juin 2021, le schéma de transformation, qui est approuvé par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale après avis d'un comité de surveillance. A défaut de proposition à cette date, le schéma de transformation sera arrêté par le ministre chargé de la sécurité sociale.

Les régimes de retraite légalement obligatoires seront tenus d'exécuter le schéma arrêté.

3.2.2 La Caisse nationale de retraite universelle a pour responsabilité première la préfiguration du système universel de retraite

Au I du présent article sont précisées les responsabilités particulières de l'établissement dans cette phase de préfiguration du système universel de retraite qui doit être mis en œuvre au 1^{er} janvier 2022, puis au 1^{er} janvier 2025 :

- d'abord, l'établissement sera responsable de l'élaboration et du pilotage de la mise en œuvre du schéma de transformation du système de retraite comme précédemment évoqué ;

- en outre, il aura la responsabilité de suivre les évolutions financières et les paramètres des régimes de retraite de base et complémentaires légalement obligatoires, ainsi que le budget et le fonctionnement des organismes gérant ces régimes, afin de s'assurer de l'adéquation de ces évolutions avec la mise en œuvre du système universel de retraite. Le directeur général de la Caisse nationale de retraite universelle sera destinataire des délibérations des organes délibérants des organismes gérant les différents régimes de retraite. En cas de délibération qui ne serait pas conforme avec le schéma de transformation, le directeur général informera le ministre chargé de la sécurité sociale qui pourra s'y opposer dans des conditions fixées par décret ;

- Enfin, il devra établir un état financier annuel relatif aux charges et produits ainsi qu'à la situation patrimoniale des régimes de retraite légalement obligatoires. Il sera également chargé de l'intégration financière progressive de certains de ces régimes avant 2025, conformément à l'article 57.

Pour réaliser ses missions à compter de sa création au 1^{er} décembre 2020, il est prévu par le IV du présent article que la Caisse nationale de retraite universelle puisse disposer, en tant que de besoin, des services des organismes assurant la gestion des régimes de retraite légalement obligatoires, notamment ceux de la CNAV et de la fédération AGIRC-ARRCO. Elle disposera de moyens de fonctionnement et d'agents mis à sa disposition par ces organismes. A cette fin, elle pourra conclure avec ces organismes une convention précisant les modalités de mise à disposition des agents et des moyens de fonctionnement. Cette convention précisera également les modalités de participation des organismes à la mise en œuvre du schéma de transformation. A défaut de signature de cette convention, ces éléments seront fixés par décret.

Pour l'exercice de ces missions, la Caisse nationale de retraite universelle pourra également procéder au recrutement de personnels dans les mêmes conditions que celles applicables aux autres caisses nationales, à savoir des fonctionnaires, des contractuels de droit public comme des agents de droit privé régis par les conventions collectives applicables au personnel des organismes de sécurité sociale (cf. article L. 224-7 du code de la sécurité sociale).

Le V du présent article prévoit également l'intégration du GIP Union Retraites (GIP-UR) au sein de la Caisse nationale de retraite universelle qui en reprendra, de plein droit et en pleine propriété, l'ensemble des biens, droits et obligations (le GIP sera dissout à la date de création de la caisse). Les contrats de travail des personnels employés par le GIP-UR seront transférés de plein droit à la Caisse nationale de retraite universelle. La Caisse nationale de retraite universelle reprendra ainsi le pilotage stratégique des projets de coordination, de simplification et de mutualisation ayant pour objet d'améliorer les relations des régimes avec leurs usagers, notamment la mise en œuvre du droit à l'information sur le système de retraite (DAI), le pilotage du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) et la mise en œuvre du minimum vieillesse.

3.2.3 La mise en place d'un comité de surveillance placé auprès de la tutelle et chargé spécifiquement de surveiller la mise en œuvre du schéma de transformation

Sur le modèle du comité de surveillance mis en place dans le cadre de la transformation du régime social des indépendants (ex-RSI), est institué, auprès du ministre chargé de la sécurité sociale qui en nomme le président, un comité de surveillance chargé de suivre la préparation et de rendre un avis sur le schéma de transformation, préalablement à son approbation par arrêté, et de suivre sa mise en œuvre.

Le comité s'assure notamment du respect du calendrier prévu et de la bonne participation des régimes de retraite légalement obligatoire à l'exécution du schéma de transformation. Il est chargé de vérifier la réalisation de chacune des étapes de déploiement et de mise en œuvre du schéma de transformation, particulièrement lorsqu'elles s'accompagnent de transferts de personnels ou qu'elles concernent les mises en production de nouveaux outils informatiques. Sa composition sera fixée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale.

3.2.4 Une ordonnance précisera les modalités et échéances pour l'organisation d'un réseau territorial unifié et l'intégration des personnels

Dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, une ordonnance sera prise pour prévoir :

- La préparation, par le directeur général de la Caisse nationale de retraite universelle, de la mise en place du réseau unique composé d'une direction nationale et d'établissements locaux, et leur organisation immobilière ;
- Les modalités et échéances selon lesquelles seront transférés les contrats de travail des salariés des caisses et institutions intégrés dans le système universel de retraite ;
- Les conditions et échéances dans lesquelles sont transférés l'ensemble des biens, droits et obligations, les créances et les dettes des caisses et institutions ainsi intégrés.

A titre d'exemple, s'agissant de la transformation du RSI, les travaux conduits pour élaborer le schéma de transformation ont permis de dresser l'état des lieux des organisations et d'arrêter un processus RH de nature à rechercher pour chaque salarié une solution de repositionnement dans le nouvel organisme qui recueille son accord, et à défaut, une règle permettant son transfert de droit. Cette méthode a été très satisfaisante puisque près de 97 % des anciens salariés du RSI ont été intégrés sur l'affectation désirée.

De même, il s'agira, dans le cadre de l'organisation du réseau unifié du système universel de retraite, d'envisager le cadre collectif de travail auquel seront rattachés les personnels, relevant aujourd'hui de statuts différents (conventions collectives UCANSS, statut AGIRC-ARRCO notamment). Là aussi le modèle de la transformation du RSI (article 15 de la LFSS 2018) pourra utilement nourrir les travaux à mener, pour prendre l'ordonnance et élaborer le schéma de transformation.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

3.2.5 une ordonnance précisera les mesures d'organisation de la gestion au niveau local des risques professionnels au sein du régime général

Il s'agira de tirer les conséquences, pour les personnels dédiés à la gestion des risques professionnels au sein des CARSAT, de la création d'un réseau territorial unifié en matière de retraite réunissant les personnels en charge des retraites au sein des CARSAT et les ex-IRC/CICAS.

Une ordonnance viendra préciser l'organisation territoriale à retenir pour la gestion au niveau local des risques professionnels au sein du régime général. La solution retenue devra veiller à maximiser les synergies potentielles entre les équipes en charge des risques professionnels au sein des CARSAT actuelles et les autres organismes de sécurité sociale.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article ne comporte aucune disposition codifiée, s'agissant de mesures transitoires.

4.2. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Le présent d'article vise à préparer la mise en place d'une organisation simplifiée et pourrait concourir à titre transitoire au développement d'une offre enrichie dans le cadre de l'inter-régime même si l'essentiel des impacts est d'ordre organisationnel pour les organismes et la caisse nationale de la retraite universelle impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre du schéma de transformation.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les collectivités territoriales. Toutefois, la retraite des agents non titulaires des collectivités territoriales et des élus locaux (aujourd'hui gérée par la CNAV et l'IRCANTEC) sera à terme gérée directement par la Caisse nationale de retraite universelle et ses établissements.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article a des incidences significatives sur les caisses actuelles. A ce titre, l'établissement a ainsi comme responsabilité d'élaborer et piloter le schéma de transformation, et de suivre l'évolution du budget et du fonctionnement des autres organismes gérant les différents régimes de retraite, ainsi que l'adéquation de ces évolutions avec la mise en œuvre du système universel de retraite. Le présent article prévoit ainsi que le directeur général de la Caisse nationale de retraite universelle soit destinataire des délibérations des organes délibérants des organismes mentionnés, et lui impose, en cas de délibération qui ne serait pas conforme avec le schéma de transformation d'en informer le ministre chargé de la sécurité sociale qui peut s'y opposer. Par ailleurs, le gouvernement est habilité à prendre par ordonnance les mesures relatives à l'organisation territoriale unifiée de l'établissement, qui se substituera à terme aux CARSAT et aux IRC, selon les modalités et échéances prévues par le présent article. Cette dernière ordonnance devra encadrer l'ensemble des opérations de transferts de personnel accompagnant cette réorganisation.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

Des décrets devront être pris pour prévoir :

- Les modalités d'exercice du droit d'opposition du ministre chargé de la sécurité sociale aux délibérations non conformes avec le schéma de transformation signalées par le directeur général de la caisse nationale de la retraite universelle (2° du I) ;
- A défaut de signature de la convention conclue entre la caisse nationale de la retraite universelle et la fédération AGIRC-ARRCO, les modalités de mise à disposition des agents et des moyens de

fonctionnement ainsi que les modalités de participation de la fédération AGIRC-ARRCO à la mise en œuvre du schéma de transformation (IV) ;

-La dissolution du GIP Union retraite (V) ;

-La mise en place du comité de surveillance chargé de suivre la préparation et de rendre un avis sur le schéma de transformation, préalablement à son approbation par arrêté et de suivre sa mise en œuvre.

Un arrêté sera pris pour définir la composition du comité de surveillance et nomination du président, par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale.

Article 51 : Conseil de la protection sociale des professionnels libérales

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

La caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) gère le régime de base d'assurance vieillesse commun à tous les professionnels libéraux hors avocats, et assure une mission de tête de réseau au sein de l'Organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales. Dix sections professionnelles assurent, pour le compte de la CNAVPL, le recouvrement des cotisations et le paiement des prestations du régime d'assurance vieillesse de base et gèrent un ou plusieurs régimes complémentaires obligatoires ayant pour objet le service de pensions de vieillesse complémentaire. Chaque section professionnelle assure également la gestion d'un régime d'assurance invalidité et décès.

La CNAVPL est pilotée par un conseil d'administration composé des dix présidents de sections professionnelles, dont le nombre de voix est pondéré en fonction de la taille des sections, et de six représentants des organisations syndicales interprofessionnelles de professions libérales, dotés d'une voix chacun. Son président est élu par le conseil d'administration pour deux ans et il a une voix prépondérante en cas de partage égal des voix au conseil d'administration. Conformément à l'article L. 641-3-1 du code de la sécurité sociale, le directeur de la CNAVPL est nommé par décret pour une durée de cinq ans renouvelable, sur proposition du conseil d'administration, à partir d'une liste de trois personnes établie par le ministre chargé de la sécurité sociale.

Les sections professionnelles instituées en application de l'article L. 641-1 du code de la sécurité sociale relevant de la CNAVPL, par décret en Conseil d'Etat, sont des organismes de droit privé dotés de la personnalité morale chargés d'une mission de service public. Les sections professionnelles sont dotées d'un conseil d'administration qui nomme le directeur et l'agent comptable de la caisse. Le directeur assure le fonctionnement de la section sous le contrôle du conseil d'administration. Les administrateurs des conseils d'administration sont élus pour une durée de six ans par les affiliés et allocataires et/ou par les ordres professionnels. Le nombre d'administrateurs varie de 10 à 30 membres en fonction du nombre de cotisants dans la section car la condition que les retraités ne peuvent pas représenter plus d'un tiers des membres. Le conseil d'administration de chaque section professionnelle élit en son sein un président, pour une période de trois ans renouvelable deux fois, soit un maximum de neuf ans.

Les modalités d'organisation des caisses professionnelles ainsi que les règles de gestion de chaque régime sont définies par les statuts de chaque section professionnelle.

Les avocats disposent d'une organisation d'assurance vieillesse spécifique : la caisse nationale des barreaux français (CNBF) est l'organisme gestionnaire du régime de retraite de base et du régime de retraite complémentaire.

La CNBF est dotée d'une assemblée générale, composée par deux délégués désignés par l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, par cent vingt-neuf délégués élus par les avocats cotisants et quatorze délégués élus par les pensionnés¹. Les délégués sont élus pour six ans, dans des conditions fixées par les statuts de la caisse. La présidence de la CNBF est occupée de manière alternée : soit par un représentant des avocats au Conseil d'État, à la Cour de cassation ou au barreau de Paris, soit par un représentant des avocats des autres barreaux.

L'assemblée générale a notamment pour rôle la fixation, sur proposition du conseil d'administration de la caisse, du montant de la cotisation forfaitaire et de la retraite forfaitaire.

Le conseil d'administration de la CNBF est composé de trente-huit membres dont un administrateur représentant les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, désigné par le conseil de l'ordre pour six ans, douze administrateurs représentant les avocats au barreau de Paris, élus par les délégués réunis en un seul collège, vingt-et-un administrateurs représentant les avocats des autres barreaux, élus par les délégués réunis en un seul collège et quatre administrateurs représentant les pensionnés, élus par les délégués des pensionnés. Il se réunit au minimum une fois par trimestre.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi une nouvelle gouvernance visant à assurer la représentation des professionnels libéraux, dont les avocats, au sein du système universel de retraite.

¹ Article R. 652-2 du code de la sécurité sociale

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le système universel est l'occasion de remédier à la fragmentation actuelle de la gouvernance des professions libérales. Il offre la perspective de consolider la représentativité de ces professions afin de pouvoir leur garantir un rôle dans le système de retraite. Ainsi, un conseil de la protection sociale des professionnels libéraux est créé pour consolider la gouvernance de ces professions.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION ENVISAGÉE : ELARGISSEMENT DU CONSEIL DE LA PROTECTION SOCIALE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS AUX PROFESSIONS LIBÉRALES

Afin de ne pas démultiplier les instances catégorielles, les professions libérales auraient pu être intégrées au sein du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), au sein d'un sous-collège dédié. Les professionnels libéraux sont en effet déjà représentés au sein du CPSTI, en tant que travailleurs indépendants affiliés à la SSI. Ce CPSTI étendu aux professionnels libéraux aurait récupéré les compétences autrefois dévolues aux sections professionnelles et à la caisse nationale des barreaux français qui auraient alors été supprimées dès 2025.

Cette solution ne semble pas adaptée dans la mesure où la situation de la protection sociale des professionnels libéraux et des avocats présente des spécificités, qui les distinguent des travailleurs indépendants en matière de recouvrement en matière de prestations en espèces maladie ou de caractéristiques des régimes de retraite.

Pour l'ensemble de ces raisons, une gouvernance commune des travailleurs indépendants et des professionnels libéraux ne semble pas devoir être privilégiée pour garantir une intégration des systèmes de retraite des professionnels libéraux dans le système universel de retraite, adaptée à leurs spécificités.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Il est prévu d'instaurer une instance de gouvernance spécifique pour les professionnels libéraux en instituant un Conseil de la protection sociale des professionnels libéraux (CPSPL) compétent pour définir des dispositifs communs de prestations en espèces en cas de maladie, d'action sociale et de retraite supplémentaire obligatoire pour les assurés des sections professionnelles et de la Caisse nationale des barreaux français.

Dans un cadre concerté, les missions, l'organisation du CPSPL et les modalités de participation des sections professionnelles et de la Caisse nationale des barreaux français à la mise en œuvre du système universel de retraite seront définis par ordonnance dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi.

Par ailleurs, en coordination avec l'article 50 qui prévoit l'élaboration d'un schéma de transformation et l'intégration financière des caisses à la CNRU, la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérale (CNAVPL) aura vocation à intégrer la CNRU.

Enfin, l'article 49 du présent projet de loi prévoit qu'un représentant de l'organisation syndicale la plus représentative des professions libérales siègera au conseil d'administration de la Caisse nationale de la retraite universelle.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

La constitution d'un nouveau Conseil de la protection sociale des professionnels libéraux nécessite une réflexion approfondie et une étroite concertation pour définir les modalités concrètes de représentation des différentes professions libérales et des avocats. Un délai de douze mois semble donc nécessaire pour garantir la prise en compte de l'ensemble des spécificités des professions libérales et des avocats dans le fonctionnement du Conseil de la protection sociale des professionnels libéraux.

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

La gestion de la sécurité sociale des artistes-auteurs est actuellement répartie entre plusieurs organismes :

L'Association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs (AGESSA) et la Maison des artistes (MDA), deux associations de loi 1901 agréées par le ministre chargé de la sécurité sociale et par le ministre de la culture, qui assurent les missions propres à l'identité des artistes-auteurs au sein du régime général, par délégation de l'ACOSS : l'instruction des dossiers en vue de l'affiliation des artistes-auteurs au régime général au titre de leurs revenus tirés d'activités reconnues comme résultant d'une démarche de création originale (si besoin après consultation d'une des cinq commissions professionnelles composées de représentants d'artistes-auteurs, de diffuseurs et de l'Etat), le contrôle du champ des activités et des revenus en cours d'activité permettant de justifier l'application de règles spécifiques en matière d'assujettissement et d'ouverture de droits ainsi que la gestion des demandes d'action sociale. L'AGESSA-MDA assure plus généralement un guichet d'information générale, sur rendez-vous ou par téléphone, sur la sécurité sociale des artistes-auteurs.

Le recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale dues par les artistes-auteurs ainsi que le recouvrement amiable et forcé sont assurés par l'URSSAF du Limousin.

Les prestations de sécurité sociale (IJ maladie et maternité et pensions de retraite de base) sont versées aux artistes-auteurs par les caisses d'assurance maladie (CPAM) et vieillesse du régime général (CARSAT).

L'Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC) gère les 3 régimes de retraite complémentaire, prévus à l'article L. 382-12 du code de la sécurité sociale et obligatoires pour certains artistes-auteurs en fonction de leur type d'activité artistique et du montant de leurs revenus (73 500 artistes-auteurs s'acquittant aujourd'hui de cotisations de retraite complémentaire¹) :

¹ Source : rapport d'activité 2017 de l'IRCEC

Système actuel artistes auteurs	Assiette
Retraite complémentaire obligatoire RAAP si revenus artistiques N-1 > 900 SMIC horaire	Revenus artistiques (montant brut des droits d'auteur ou revenus imposables au titre des BNC + 15%) dans la limite de 26 352 € ou si revenus soumis à cotisation au RACD ou au RACL
	Revenus artistiques (montants bruts des droits d'auteur ou revenus imposables au titre des BNC + 15%) pour revenus compris entre 26 352 € et 119 196 € (3 PASS)
Retraite complémentaire obligatoire RACD pour les auteurs et compositeurs dramatiques, du cinéma, de l'audiovisuel et du spectacle vivant (s'ajoute au RAAP)	Revenus artistiques (montant brut des droits auteurs) dans la limite d'un plafond fixé annuellement (461 620 € en 2017)
Retraite complémentaire obligatoire RACL pour les auteurs et compositeurs de musique (s'ajoute au RAAP)	Revenus artistiques (montant brut des droits auteurs) compris entre le seuil d'affiliation (2 668 € en 2017) et un plafond fixé annuellement (366 852 € en 2017)

L'IRCEC recouvre les cotisations de retraite complémentaire et verse la part des pensions correspondantes, qui s'ajoute à la retraite de base versée par la CNAV.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de prévoir par ordonnance l'intégration, après une phase transitoire de délégation de gestion, de l'organisme de gestion des retraites complémentaires (IRCEC) des artistes-auteurs au sein de la Caisse nationale de la retraite universelle.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de conserver dans le régime général un organisme spécifiquement dédié (l'AGESSA-MDA) pour l'affiliation et l'action sociale et faisant office de guichet d'information générale sur la sécurité sociale des artistes-auteurs d'une part (sans avoir besoin de modifier le droit existant), et de prévoir par ailleurs l'intégration de l'ancien organisme de gestion des retraites complémentaires dans la Caisse nationale de la retraite universelle d'autre part.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

Une ordonnance pourra prévoir des dispositions permettant à l'ex-IRCEC de gérer le versement de prestations retraite pour les artistes-auteurs qui avaient un régime de retraite complémentaire par délégation de gestion de la Caisse nationale de retraite universelle à titre transitoire pour une durée à déterminer. Les personnels, les biens, droits et obligations, créances et dettes de l'IRCEC seraient transférés de plein droit à la Caisse nationale de retraite universelle à compter d'une date qui sera fixée dans l'ordonnance.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera présentée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Cet article prévoit que l'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation.

Ce délai est nécessaire afin d'organiser la concertation avec les organisations syndicales représentatives des artistes-auteurs, puis pour procéder aux consultations requises, y compris celle du Conseil d'Etat.

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les régimes de retraite de base des fonctionnaires, des magistrats et des militaires sont actuellement gérés par quatre entités distinctes.

Le service des retraites de l'Etat (SRE) - Concernant les fonctionnaires de l'Etat (hors les fonctionnaires des assemblées parlementaires), les magistrats et les militaires, le régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite est géré le SRE.

Le SRE est un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP) depuis 2009¹. Auparavant, le SRE possédait le statut de service d'administration centrale du ministère de l'économie et des finances.

Le SRE assure des missions à la fois de gestion de différents régimes de retraite de la fonction publique et de gestion de divers régimes statutaires d'invalidité d'origine professionnelle de certains agents publics. Ces missions sont plus précisément les suivantes :

gestion des pensions civiles et militaires de retraite des fonctionnaires de l'État, des magistrats et des militaires ;

gestion des soldes de réserve des officiers généraux de la deuxième section ;

gestion des pensions d'Alsace-Moselle ;

gestion des pensions décristallisées relevant de l'art. 211 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ;

versement des prestations de retraite additionnelle de la fonction publique pour les pensionnés de l'État ;

versement des retraites du combattant (ordonnancées par le ministère des armées) ;

versement des traitements de la légion d'honneur et de la médaille militaire ;

gestion du régime d'invalidité d'origine professionnelle des militaires prévu par le code des pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre ;

gestion du régime invalidité d'origine professionnelle (allocation temporaire d'invalidité – ATI) des fonctionnaires de l'État et des magistrats, actuellement régi par l'article 65 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et le décret n° 60-1089 du 6 octobre 1960 relatif aux allocations temporaires d'invalidité et le code des pensions civiles et militaires de retraite ;

gestion du régime d'invalidité d'origine professionnelle des maîtres et documentalistes relevant de l'enseignement privé général ou agricole, en application du livre 9 du code de l'éducation et du

¹ Décret n° 2009-1052 du 26 août 2009 portant création du service des retraites de l'État et décret n° 2009-1053 du 26 août 2009 portant organisation du service des retraites de l'État.

décret n° 2006-79 du 26 janvier 2006 portant diverses mesures sociales applicables aux personnels enseignants et de documentation mentionnés à l'article L. 813-8 du code rural et de la pêche maritime.

Le SRE possède des personnels en propre (495 ETP au 1er septembre 2020). Par ailleurs, il pilote l'action des 17 actuels centres de gestion des retraites (CGR) de la DGFIP, à compétence supra-régionale et rattachés à une direction régionale ou départementale des finances publiques (DR/DFiP), qui assurent la gestion et le paiement des pensions des anciens agents en retraite ou en invalidité. Les CGR sont assimilés à des services déconcentrés de la DGFIP (le SRE ne gère pas ces personnels) et représentent près de 350 emplois. Une réflexion sur le redéploiement de ce réseau est en cours au sein de la DGFIP, en cohérence avec la politique de démétropolisation et de gains de productivité liée à la dématérialisation et à la simplification du départ à la retraite.

La Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) – La CNRACL gère le régime spécial de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Créée par l'article 3 de l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics, elle est aujourd'hui régie par le décret n° 2007-173 du 7 février 2007.

La CNRACL est un établissement public administratif de l'Etat et possède donc, en cette qualité et contrairement au SRE, la personnalité juridique. La CNRACL est dirigée par un conseil d'administration comportant des représentants des assurés en activité et pensionnés et des représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers.

La gestion administrative du régime en elle-même est confiée à la Caisse des dépôts et consignations, dont environ 750 ETP seraient dédiés à cette gestion¹. La CNRACL s'appuie, par ailleurs, sur les centres de gestion territoriaux et hospitaliers pour assurer une partie de la relation aux assurés.

Les services administratifs de chacune des assemblées parlementaires – Les services administratifs de l'Assemblée nationale, pour les fonctionnaires de celle-ci, et ceux du Sénat, pour les fonctionnaires de cette assemblée, sont chargés de la gestion des régimes de retraite des fonctionnaires de chacune de ces assemblées parlementaires, sous le pilotage du bureau de ces dernières.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de

¹ Cour des comptes, Rapport sur la gestion de la CNRACL, 2017.

modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les organismes chargés de sa gestion, à l'instar des autres caisses de sécurité sociale, telles celles du régime général, dont l'existence est prévue par la loi. Le SRE, service d'une administration centrale de l'Etat, ne peut pas devenir gestionnaire du système universel sans transformation préalable en personne publique spécifique, car il ne pourrait pas être placé sous le pilotage et le contrôle de la Caisse nationale de retraite universelle.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de conserver un organisme spécifiquement dédié à :

la gestion du régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite actuellement gérés par le SRE, dont continueront de relever les fonctionnaires de l'Etat, les magistrats et les militaires avant l'entrée en vigueur du système universel de retraite et ultérieurement pour ceux de ces agents qui ne relèveront pas de ce système ;

la gestion des régimes d'invalidité applicables à certains agents publics de l'Etat ainsi que la gestion des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire, qui sont également gérés par le SRE aujourd'hui et dont continueront de bénéficier ces agents publics après l'entrée en vigueur du système universel de retraite, qu'ils soient ou non concernés par ce système ;

la mise en œuvre, de 2021 à 2025, du schéma de transformation du système de retraite en lien avec la Caisse nationale de la retraite universelle, puis la gestion, à compter de 2025, de la retraite des fonctionnaires, des magistrats et des militaires relevant du système universel de retraite par délégation de cette même caisse.

Ainsi, outre le fait que le maintien d'un organisme spécifique aux agents publics est dans tous les cas nécessaire pour assurer la gestion des dispositifs spécifiques à certains agents publics de l'Etat (ces dispositifs existent et continueront d'exister en dehors du système universel de retraite), ce maintien permettra également d'assurer la gestion de la retraite des fonctionnaires, des magistrats et des militaires relevant du système universel de retraite, compte tenu des règles particulières, prévues au titre II du livre VII du code de la sécurité sociale, qui leur seront applicables dans ce cadre.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Une option aurait consisté à confier la gestion de la retraite des fonctionnaires, des magistrats et des militaires concernés par le système universel de retraite directement à la Caisse nationale de retraite universelle et de ne conserver un organisme propre à certains agents de l'Etat que pour la gestion du régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite, des dispositifs d'invalidité qui leur sont applicables et des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire.

Toutefois, compte tenu des spécificités qui seront applicables à ces agents publics dans le cadre du titre II du livre VII du code de la sécurité sociale, il est apparu préférable de confier la gestion de cette retraite à un organisme spécifique, par délégation de cette caisse.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Une ordonnance devra instituer une personne publique chargée de se substituer au service des retraites de l'Etat (SRE) pour la gestion de dispositifs de protection sociale (pensions civiles et militaires de retraite et divers dispositifs d'invalidité) applicables aux fonctionnaires de l'Etat, aux magistrats, aux militaires, aux ouvriers de l'Etat et aux personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privés liés à l'Etat par contrat ainsi que pour la gestion des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire attribués en application du code de la Légion d'honneur, de la Médaille militaire et de l'ordre national du Mérite.

Elle devra également déterminer les conditions dans lesquelles cette personne morale de droit public mettra en œuvre, de 2021 à 2025, le schéma de transformation du système de retraite en lien avec la Caisse nationale de retraite universelle, puis la gestion, à compter de 2025, de la retraite des fonctionnaires de l'Etat (y compris ceux des assemblées parlementaires), territoriaux et hospitaliers, des magistrats et des militaires relevant du système universel de retraite par délégation de cette caisse. La retraite des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers qui intégreront ce système ne sera donc pas (nouveaux recrutés) ou plus (agents déjà en poste) gérée par les services administratifs de l'Assemblée nationale et du Sénat, ni par la CNRACL.

Enfin, cette ordonnance déterminera la nature juridique, l'organisation, le fonctionnement et le cadre financier de cette personne publique ainsi que les conditions dans lesquelles celle-ci reprendra les missions du SRE ainsi que son personnel, pourra recruter du personnel et conclura une convention d'objectifs et de gestion avec l'Etat au titre des missions de sécurité sociale qui lui sont confiées par délégation du système universel de retraite.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article 53 habilite le Gouvernement à agir par une ordonnance, qui devra être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation, afin de créer une personne morale de droit public chargée de reprendre dès 2021 les missions et les moyens confiés actuellement au service des retraites de l'Etat et de mettre en œuvre de 2021 à 2025, en lien avec la Caisse nationale de la retraite universelle, le schéma de transformation du système de retraite, en vue d'assurer la gestion de la retraite des agents publics dans le cadre du système universel de retraite. Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales resteront immatriculées à la CNRACL au titre des fonctionnaires territoriaux non concernés par le système universel de retraite. S'agissant des fonctionnaires territoriaux qui relèveront du système universel de retraite, la recherche de l'efficacité militerait en faveur d'une gestion commune avec les fonctionnaires d'Etat dès lors qu'ils seront soumis aux mêmes paramètres dans le système universel.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article emporte un impact spécifique sur le SRE auquel sera substitué le nouvel organisme qu'il crée.

Il pourrait également avoir des incidences sur la CNRACL si une gestion commune avec les fonctionnaires d'Etat était retenue dans le cadre de l'ordonnance.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

L'article 53 prévoit que l'ordonnance devra être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation. Ce délai est nécessaire pour permettre l'adoption des règles spécifiques à l'organisme qui sera créé et conduire la concertation nécessaire.

Article 54 : Des organismes sous délégation de gestion

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le modèle de la délégation de gestion a déjà été mis en œuvre dans le champ de l'assurance maladie obligatoire, au bénéfice d'organismes assureurs (notamment des mutuelles) qui bénéficient d'un cadre juridique harmonisé et rénové depuis 2016.

Créé par l'article 59 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016, l'article L. 160-17 du code de la sécurité sociale fixe le cadre des délégations de gestion accordées, pour la prise en charge des frais de santé de certaines catégories d'assurés, aux organismes assureurs (assurances et mutuelles).

Avant le 1^{er} janvier 2016, plusieurs dispositifs de gestion déléguée d'un régime obligatoire d'assurance maladie coexistaient sous des réglementations différentes. Au sein du régime général, des mutuelles de fonctionnaires et des mutuelles d'étudiants bénéficiaient de délégations de gestion de droit, obligatoires et exclusives qui n'avaient quasiment pas évolué depuis 70 ans¹. Pour les autres catégories d'assurés (magistrats, fonctionnaires territoriaux et hospitaliers), il s'agissait d'une délégation facultative et modulable, laissée à la libre appréciation du conseil d'administration de chaque caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). Au sein du régime social des indépendants (RSI), des délégations de gestion pour l'assurance maladie étaient instituées au profit d'organismes assureurs ou mutualistes pour les artisans, les commerçants et les membres des professions libérales.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la protection universelle maladie (PUMA), la LFSS pour 2016 a maintenu le principe d'une délégation de gestion pour les seuls fonctionnaires de l'Etat et les étudiants ainsi que pour les assurés du RSI, tout en l'adaptant et en l'inscrivant dans un cadre législatif commun. Toutefois, la gestion des étudiants et des travailleurs indépendants a été retransférée aux organismes du régime général respectivement le 31 août 2019 au plus tard et en 2020². A terme, le dispositif de délégation de gestion prévu à l'article L. 160-17 ne concernera donc plus que les seuls fonctionnaires de l'Etat et les magistrats.

Les principes essentiels de cette délégation sont fixés au niveau de la loi :

- Une délégation de droit et non facultative au cas d'espèce ;
- Une délégation qui peut être totale ou partielle ;
- Une délégation qui accorde une place importante à la contractualisation ;
- Une délégation qui donne lieu à une contrepartie financière pour le délégataire ;
- Une délégation à laquelle il peut être mis fin en cas de défaillance du délégataire.

¹ Ces délégations avaient été créées respectivement par la loi du 9 avril 1947 dite « loi Morice » pour les fonctionnaires et la loi du 23 septembre 1948 pour les étudiants.

² Dans le cadre de la transformation du RSI, la LFSS pour 2018 prévoit la suppression à l'horizon 2020 de la délégation de gestion des OC. La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, dite loi ORE prévoit quant à elle la suppression le 31 août 2019, sauf accord des parties sur une date antérieure, de la délégation de gestion des mutuelles étudiantes.

Ses modalités de mise en œuvre sont quant à elles précisées par décret¹, notamment :

- La durée des conventions : durée alignée sur celle de la COG de la caisse nationale délégante ;
- Le contenu des conventions : le champ des assurés concernés, la liste détaillée des opérations de gestion déléguées, les objectifs de qualité de service et de performance ainsi que les indicateurs associés, le montant des remises de gestion et leur mode de calcul, les engagements réciproques des parties et les modalités de suivi et d'évaluation ;
- Les circuits financiers et les règles comptables ;
- Les cas de résiliation des conventions, à l'initiative du délégataire ou en cas de défaillance, ainsi que les modalités de résiliation ;
- Le contrôle sur pièces et sur place par le directeur général ou les directeurs de caisse locale des organismes ;
- La définition d'un seuil de bénéficiaires pour bénéficier de la délégation de gestion ;
- Les conditions de reprise des activités déléguées et l'intervention du ministre.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les acteurs chargés de sa gestion. Afin de permettre à certaines caisses de continuer à gérer la retraite de leurs assurés au sein du système universel (dont la gestion sera confiée dans son ensemble à la CNRU), il est

¹ Articles R. 160-25 à R. 160-29 CSS, créés par le décret n°2017-656 du 27 avril 2017

nécessaire de prévoir par dérogation dans la loi la possibilité d'une délégation de gestion de la CNRU aux caisses gérant un régime de retraite légalement obligatoire dès le 1^{er} décembre 2020, date de création de la caisse, en tant qu'établissement préfigurateur. En effet, la loi doit fixer le cadre de cette délégation, notamment son objet, le principe d'une contractualisation, les règles de financement et la possibilité de mettre fin à cette délégation.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le projet de loi tend à créer un cadre souple, unifié et lisible pour permettre la gestion du système universel de retraite par les caisses gérant actuellement des catégories particulières d'assurés.

L'objectif est à la fois de garantir à ces caisses la possibilité de jouer un rôle dans la gestion du système universel tout en ne figeant pas ce mode d'organisation de façon définitive. Le cadre juridique doit ainsi pouvoir s'adapter aux situations de chaque caisse et renvoyer au maximum à la contractualisation pour la mise en œuvre de la délégation de gestion.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. La gestion en propre dès 2025 de l'ensemble des populations couvertes par le système universel par la caisse nationale de retraite universelle et la disparition immédiate de l'ensemble des caisses actuelles

Une option radicale consisterait à imposer dès 2025 la gestion en direct de l'ensemble des populations couvertes par le système de retraite par la CNRU ce qui conduirait à la disparition immédiate de l'ensemble des caisses de retraite dès 2025.

Une telle option risquerait de modifier trop brutalement le paysage des caisses actuel au péril de la réussite de la réforme. Or, il est essentiel que les assurés, notamment des régimes professionnels, puissent continuer à échanger avec leurs interlocuteurs de proximité, la bonne information et compréhension des assurés étant une des clés de la réussite de la réforme.

Par ailleurs, la fusion de l'ensemble des caisses dès 2025 au sein de la CNRU constituerait en soi une opération très lourde à mener en termes organisationnels qu'il s'agisse de ressources humaines, d'immobilier ou de systèmes d'informations notamment qui pourrait nuire à la réussite de la mise en œuvre du système universel.

3.1.2. La gestion en propre dès 2025 du système universel par la Caisse Nationale de Retraite Universelle et le maintien temporaire des caisses actuelles uniquement pour la gestion des régimes des assurés non concernés par la réforme

Une seconde option consisterait à construire un système dual reposant d'une part sur la CNRU, qui gère en propre le système universel de retraite pour les personnes concernées, et d'autre part les caisses actuelles, maintenues pour assurer la gestion des personnes non concernées par la réforme.

Ce schéma aboutirait à maintenir des caisses dont le périmètre de la population gérée serait parfois très limité. De même, la gestion de l'ensemble des assurés du SUR par la CNRU pourrait s'avérer dans un premier temps trop lourde et affecter la qualité de service de la caisse.

Ainsi, le maintien temporaire des caisses, y compris de celles n'exerçant que des activités en matière de retraite, se justifie par la nécessité de maintenir la capacité opérationnelle des régimes à verser les retraites des assurés non concernés par la réforme et de conserver un guichet de *front office* pour ces derniers.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le scénario retenu consiste à prévoir une gouvernance unifiée, incarnée par la CNRU, et organisée autour d'une délégation de gestion avec les organismes gérant un régime de retraite légalement obligatoire dès le 1^{er} décembre 2020.

Sur le modèle de la délégation de gestion mise en œuvre pour l'assurance maladie obligatoire au profit des organismes assureurs, les caisses gestionnaires de régimes de retraite légalement obligatoires devront conclure une convention de gestion avec la CNRU, dont le contenu sera encadré par décret.

Ces organismes gèreront ainsi à la fois le système universel de retraite, par délégation de la CNRU et dans les conditions fixées par la convention, et les pensions des assurés non concernés par la réforme, sans préjudice de la gestion des autres risques lorsque les caisses assurent une gestion multirisques.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article 54 crée un nouvel article L. 199-4 au sein de la section 2 « une gouvernance prenant en compte la diversité des acteurs de la retraite » du chapitre 1er « une organisation unifiée » du titre IV intitulé « une organisation et une gouvernance unifiées pour responsabiliser tous les acteurs de la retraite ».

4.1.1. Impacts sur les assurés

La possibilité de gérer le système universel de retraite par délégation de gestion ouverte aux caisses gérant actuellement un régime de retraite légalement obligatoire a pour objet d'assurer une

continuité dans la gestion de certaines catégories d'assurés et de permettre à ces dernières de conserver leurs interlocuteurs de proximité au moment de l'entrée en vigueur du système universel. Cela doit permettre de rendre plus fluide le passage au système universel pour ces assurés.

En outre, ces derniers bénéficieront d'un interlocuteur unique en matière de retraite, ce qui permettra de simplifier leurs démarches. En effet, chaque caisse sera en capacité de gérer la totalité de la carrière des assurés dont elle se verra confier la gestion, à partir des informations disponibles dans le RGPU. De même, chaque caisse pourra appliquer le corpus de règles commun du système universel pour verser à ses assurés l'ensemble de leur retraite pour le compte de la CNRU.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article a peu d'impact sur les organismes gestionnaires présentés dans la présente fiche dès lors qu'ils pourront continuer à gérer la retraite de leurs assurés pour le compte du système universel. L'exercice de leur activité en matière de retraite devra toutefois s'inscrire dans un cadre juridique renouvelé, basé sur une convention de gestion qu'ils devront conclure avec la CNRU. Ces conventions détermineront les modalités pratiques de l'exercice de leur activité et pourront avoir des impacts plus concrets sur celle-ci.

A terme, l'activité de ces caisses pourra toutefois être reprise en propre par la Caisse nationale de retraite universelle, si l'efficacité de la gestion ou la qualité de service rendu aux assurés le demandent.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

Le présent article renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des modalités d'application de la délégation de gestion :

- Les modalités d'organisation, de mise en œuvre et de financement des opérations de gestion déléguées ;
- Les modalités d'évaluation des résultats des organismes délégataires ;
- Les conditions dans lesquelles ces organismes mettent à disposition de la CNRU les données relatives à la carrière des assurés dont ils assurent la gestion ;
- Les conditions dans lesquelles il peut être mis fin à ces opérations de gestion, au vu des résultats constatés.

	Création d'un article L. 199-4 du code de la sécurité sociale
	Les organismes chargés de la gestion de régimes de retraite légalement obligatoires concluent une convention avec la Caisse nationale de retraite universelle pour déterminer les missions qu'ils exercent en vue de la mise en œuvre du système universel de retraite. Ces conventions précisent notamment les modalités de financement de ces missions. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'organisation, de mise en œuvre et de financement des opérations de gestion réalisées par les organismes chargés de la gestion du système universel de retraite. Il définit les modalités d'évaluation des résultats des organismes ainsi que les conditions dans lesquelles ces organismes mettent à disposition de la Caisse nationale de retraite universelle les données relatives à la carrière des assurés au titre du système universel de retraite dont ils assurent la gestion. Il détermine également les conditions dans lesquelles il peut être mis fin à ces opérations de gestion au vu des résultats constatés.
Article L. 122-8 actuel du code de la sécurité sociale	Article L.122-8 modifié du code de la sécurité sociale

Les directeurs d'organismes nationaux peuvent confier à un ou plusieurs organismes de sécurité sociale d'une autre branche ou d'un autre régime des missions ou activités relatives à la gestion des organismes de leur réseau, au service des prestations, au recouvrement et à la gestion des activités de trésorerie. Les modalités de mise en œuvre du premier alinéa, à l'exception des modalités de traitement des litiges et des contentieux y afférents ainsi que de leurs suites, qui sont précisées par décret, sont fixées par une convention signée par les directeurs des organismes nationaux concernés.	Les directeurs d'organismes nationaux gestionnaires de régimes obligatoires peuvent confier à un ou plusieurs organismes ~~de sécurité sociale~~ d'une autre branche ou d'un autre régime des missions ou activités relatives à la gestion des organismes de leur réseau, au service des prestations, au recouvrement et à la gestion des activités de trésorerie. Les modalités de mise en œuvre du premier alinéa, à l'exception des modalités de traitement des litiges et des contentieux y afférents ainsi que de leurs suites, qui sont précisées par décret, sont fixées par une convention signée par les directeurs des organismes nationaux concernés.

Article 55 : Pilotage pluriannuel et annuel

11. ETAT DES LIEUX

11.1. CADRE GÉNÉRAL

Dans le système français de retraite, les régimes connaissent principalement deux grandes modalités de pilotage : si la détermination des paramètres des régimes de base et des régimes intégrés relève de la loi et du règlement, cette responsabilité incombe, pour une large part des régimes complémentaires, aux partenaires sociaux ou représentants des professions qui les administrent.

Pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, les lois de financement de la sécurité sociale constituent aujourd'hui le cadre structurant du pilotage financier. La création du comité de suivi des retraites par la loi du 20 janvier 2014 a permis de disposer d'un cadre plus large pour assurer le suivi et la proposition de décisions financières à l'échelle de l'ensemble des régimes.

11.1.1. Le cadre de pilotage de la politique nationale de retraite

Les lois de financement de la sécurité sociale et la prise en compte du système de retraite dans les comptes publics.

Depuis la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, les lois de financement de la sécurité sociale retracent les dépenses et les recettes du régime général et de l'ensemble des régimes obligatoires de base. Les régimes complémentaires obligatoires ne figurent pas dans les tableaux d'équilibre. En revanche, les LFSS tiennent compte de la trajectoire financière des régimes spéciaux de retraite, y compris les régimes équilibrés par l'État pour lesquels la loi de finances présente les informations financières et dont elle constitue le cadre de pilotage financier.

Pour mémoire, les comptes publics intègrent quant à eux, dans le cadre du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO), l'ensemble des régimes d'assurance sociale et des organismes dépendant des assurances sociales. Y figurent à ce titre, en matière de retraite, les régimes de base et complémentaires obligatoires (y compris l'AGIRC-ARRCO, régime à statut conventionnel).

Le comité de suivi des retraites (CSR)

La loi du 20 janvier 2014 a instauré, avec la création du comité de suivi des retraites (CSR)¹, un mécanisme de pilotage chargé de garantir dans la durée le respect des objectifs assignés au système de retraite (cf. rappel des objectifs dans la fiche d'impact SU1). Placé auprès du Premier ministre, il rend chaque année au plus tard le 15 juillet un avis public au Premier ministre analysant le respect de ces objectifs, s'appuyant notamment sur le document que lui remet le Conseil d'orientation des

¹ Créée par l'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale

retraites (COR). Le document remis par le COR est fondé sur des indicateurs qui ont été définis par décret¹. Il est accompagné dans ses travaux par un jury citoyen tiré au sort composé de neuf femmes et de neuf hommes.

S'il estime que le système de retraite s'éloigne significativement de ces objectifs, le comité de suivi des retraites émet des recommandations. Celles-ci sont adressées au Parlement, au Gouvernement et aux organismes nationaux d'assurance vieillesse de base et complémentaires obligatoires. Le Gouvernement doit alors présenter au Parlement les suites qu'il entend y donner, après consultation des organisations représentatives des salariés et des employeurs. Au plus tard un an après avoir émis ses recommandations, le Comité de suivi des retraites remet un avis relatif à leur suivi. Ainsi, en 2017, pour la première fois depuis sa création, le Comité a appelé le Gouvernement à prendre des mesures pour rétablir l'équilibre financier du système de retraite (sans toutefois être prescriptif sur le calendrier).

11.1.2. La loi et le règlement déterminent les paramètres des régimes de retraite de base

La loi et le règlement déterminent les règles applicables aux pensions de retraite du régime général (travailleurs salariés et indépendants), du régime agricole (salariés et non-salariés agricoles), et du régime de base des professions libérales : règles de cotisations, d'ouverture des droits et de calcul de la pension.

Il en va de même pour les régimes spéciaux auxquels sont rattachés les agents de certaines branches d'activité et entreprises (fonctionnaires, magistrats et ouvriers de l'Etat, ressortissants des collectivités territoriales, marins, salariés des industries électriques et gazières, employés statutaires de la SNCF, Banque de France, Opéra national de Paris et Comédie-Française, RATP). Pour les fonctionnaires d'Etat, les règles de retraite qui leur sont applicables sont déterminées par le code des pensions civiles et militaires de retraite. Les règles relatives aux autres régimes sont, sauf exception, fixées par des décrets spécifiques à chacun de ces régimes.

La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) est administrée par un conseil d'administration composé de représentants des assurés et des employeurs qui a entre autres pour rôle de faire toutes propositions « *pour garantir dans la durée l'équilibre financier de l'assurance vieillesse du régime général* », en particulier « *dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale* ». Le conseil d'administration de la CNAV est par ailleurs saisi pour avis de « *tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence* ».²

La plupart des instances de gouvernance des régimes de base possèdent des pouvoirs de proposition et de consultation similaires en matière de pilotage (conseil d'administration de la CCMSA, de la CNAVPL, des caisses gérant les régimes spéciaux etc.). L'Etat exerce un pouvoir de tutelle sur ces caisses et est représenté auprès de leur conseil d'administration par des commissaires du gouvernement. Les délibérations des conseils d'administration ne deviennent exécutoires (à l'exception de celles qui doivent être soumises à approbation) que si l'Etat ne s'y oppose pas.

¹ Par l'article D. 114-4-0-5 du code de la sécurité sociale

² Article L. 200-3 du CSS

Par exception, le service des retraites de l'Etat (SRE), qui assure la gestion des retraites des fonctionnaires de l'Etat, ne dispose pas d'instances de gouvernance autonomes car il s'agit d'un service à compétence nationale rattaché à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP).

11.1.3. La gouvernance des régimes complémentaires est assurée par les partenaires sociaux ou les représentants des professions

Le pilotage des régimes complémentaires relève de modalités et de règles de compétence variées, qui retracent notamment les effets de leur histoire et de leur institution.

Le régime AGIRC-ARRCO, institué par des accords nationaux interprofessionnels, relève de la compétence des partenaires sociaux

Le régime de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO relève de la compétence exclusive des partenaires sociaux. Ce régime a été institué par l'accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 qui a procédé à la fusion des régimes AGIRC (cadres) et ARRCO (non cadres) eux-mêmes institués par des accords nationaux interprofessionnels (1947 pour l'AGIRC, 1961 pour l'ARRCO). Ils ont été rendus obligatoires par la loi n°72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.

L'accord de 2017 prévoit un pilotage du régime à deux niveaux¹ :

Stratégique : les orientations de ce pilotage sont définies tous les quatre ans par accord entre les organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel. Ils fixent les objectifs en termes de trajectoire d'équilibre du régime en fonction du scénario économique retenu pour le moyen-long terme. Au titre du pilotage stratégique, il est notamment prévu que les partenaires sociaux déterminent « *le niveau des réserves de financement dans le respect d'un ratio de sécurité selon lequel le régime doit disposer, à tout moment, d'une réserve équivalent à six mois de prestations* » ;

Tactique : les décisions sont arrêtées chaque année par le conseil d'administration de la fédération AGIRC-ARRCO en charge de la situation financière annuelle, dans le respect des orientations stratégiques. Le conseil d'administration peut alors ajuster, en tant que de besoin, les paramètres du régime dans les limites déterminées dans le cadre du pilotage stratégique, notamment les valeurs de service et d'achat du point. Ces valeurs sont déterminées en fonction du taux d'évolution du salaire moyen des ressortissants du régime éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité. La revalorisation de la valeur de service du point prend effet au 1er novembre de chaque année et celle de la valeur d'achat, le 1er janvier.

L'accord national interprofessionnel du 10 mai 2019 a fixé pour la période quadriennale 2019-2022 les orientations du pilotage stratégique :

- La valeur d'achat évolue comme le salaire moyen des ressortissants du régime de l'année précédente.
- La valeur de service évolue comme l'inflation potentiellement majorée de 0,2 pt au plus, dans le cadre du pilotage tactique.

¹ Articles 25 à 29 de l'accord

Le conseil d'administration de la fédération a un devoir d'alerte des organisations représentatives au niveau national et interprofessionnel dès lors que les éléments de cadrage retenus pour le pilotage stratégique ne sont pas tenus. En cas d'alerte ou en cas de changement significatif de la conjoncture économique, les partenaires sociaux engagent des négociations en vue d'ajuster les ressources ou les charges du régime.

Le pilotage du régime IRCANTEC relève depuis 2018 de la compétence de son conseil d'administration

Le régime de l'IRCANTEC, c'est-à-dire le régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques a fait l'objet d'une réforme, en 2008, qui a notamment modifié substantiellement les règles de gouvernance et renforcé les compétences du conseil d'administration. Jusqu'en 2017, les paramètres du régime (valeur d'achat du point, valeur de service du point, rendement, cotisations ainsi que les autres paramètres) étaient déterminés par voie réglementaire. Depuis le 1er janvier 2018, le Conseil d'administration de l'IRCANTEC est en charge du pilotage à long terme du régime.

Le Conseil d'administration est composé de représentants des bénéficiaires, des ministères employeurs, des collectivités territoriales, de la fonction publique hospitalière, ainsi que de deux personnalités qualifiées et d'un commissaire du gouvernement.

Il prévoit, dans un plan quadriennal les conditions de réalisation de l'équilibre de long terme du régime. À ce titre, il détermine les règles d'évolution de la valeur du point de retraite et du salaire de référence et en fixe, chaque année, la valeur. La fixation de ces paramètres doit permettre au régime de respecter des critères de solvabilité à long terme déterminés par arrêté :

- Le paiement des pensions doit être assuré sur une durée de 30 ans par les cotisations futures et les réserves du régime ;
- Le régime doit disposer à l'horizon de 20 ans d'un montant de réserves équivalent, au minimum, à une année et demie de prestations évaluées à cette date.

La proposition de la commission de pilotage technique et financier, commission permanente du conseil d'administration, doit être accompagnée d'un rapport établi par l'actuaire indépendant du régime, choisi par le conseil d'administration. À défaut de plan quadriennal remplissant les critères de solvabilité précités, les valeurs du point de retraite et du salaire de référence évolueront annuellement selon des modalités fixées par arrêté, l'évolution des taux de cotisation étant fixée par décret.

La CNAVPL

Les sections professionnelles des professions libérales assurent la gestion et le pilotage de long terme des régimes complémentaires propres à chacune de ces sections. Elles sont administrées par des conseils d'administration dont les membres sont élus par les affiliés (certaines sections comprenant en outre des représentants des ordres professionnels). Le niveau des prestations est fixé par délibération des conseils d'administration de chaque section professionnelle. Toutefois, l'assiette et le taux des cotisations, ainsi que la valeur d'achat des points sont fixés par décret, sur proposition des sections professionnelles et après avis de la CNAVPL.

La retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles (RCO)

Les règles du régime sont définies par la loi et le règlement. La loi du 20 janvier 2014 a renforcé le cadre de pilotage du régime, en prévoyant notamment l'élaboration de projections actuarielles tous les trois ans et la remise au gouvernement, par le conseil d'administration de la CCMSA, de propositions relatives à l'évolution des paramètres du régime sur les trois années à venir (valeurs de service et d'achat du point, taux de cotisation) afin de garantir son équilibre sur le long terme. Le conseil d'administration doit alors présenter une analyse des conditions de maîtrise des engagements à court, moyen et long terme du régime. A défaut de plan triennal susceptible de garantir l'équilibre, les valeurs des paramètres sont modifiées par décret.

De manière spécifique, ce régime complémentaire est directement affectataire de certaines ressources fiscales dans les conditions prévues par la loi qui intervient de fait dans son pilotage financier.

La retraite complémentaire des travailleurs indépendants relevant de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants (RCI)

Jusqu'en 2018, le RSI assurait la gouvernance des régimes complémentaires obligatoires des personnes affiliées au RSI (RCI) au titre de l'assurance vieillesse. Depuis le 1er janvier 2019, c'est le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), mis en place par la LFSS pour 2018, qui est en charge du pilotage du régime. Ce dernier est doté d'une assemblée générale délibérante composée de représentants des travailleurs indépendants.

Le régime complémentaire des indépendants (RCI), s'est doté à sa création de règles de solvabilité afin de formaliser le pilotage des réserves accumulées. La solvabilité du régime est évaluée selon deux critères. Le premier, défini à partir des projections à long terme du régime, est basé sur l'espérance de vie des bénéficiaires et garantit à tout retraité de percevoir sa pension jusqu'à son décès. Le deuxième critère permet de s'assurer que le régime ne crée pas de droits qu'il ne pourra pas honorer par la suite : les engagements produits par les cotisations d'une année doivent être couverts par ces mêmes cotisations.

Le premier critère de solvabilité prévoit que le délai prévu d'épuisement des réserves soit au moins égal à l'espérance de vie résiduelle de la génération atteignant l'âge de la retraite au moment de l'élaboration des règles (ce critère permet donc avant tout de s'assurer que les droits passés seront couverts par le régime). Le second prévoit que le rapport entre les cotisations encaissées une année et la valeur actuelle probable des prestations futures qui découlent de ces cotisations soit supérieur à un (ce critère permet quant à lui de s'assurer que les nouveaux droits seront couverts).

11.1.4. Les principaux leviers de pilotage dans les régimes actuels

Plusieurs leviers de pilotage sont communs aux différents régimes, qu'ils calculent la retraite en annuité ou en points. Ils ne produisent toutefois pas toujours les mêmes effets.

L'augmentation du taux de cotisation ne concerne que les actifs. S'agissant des retraites futures, dans un régime par annuité, l'augmentation du taux de cotisation est sans effet alors que dans un régime par points, elle peut engendrer une augmentation des droits.

Les bornes d'âge : le recul de l'âge légal a un impact financier favorable pour les régimes et sur le montant des retraites qu'elles soient calculées en annuité ou en points.

Les règles d'indexation des salaires et des retraites.

D'autres leviers sont propres au mode de calcul des droits dans les régimes :

L'augmentation de la durée d'assurance est propre aux régimes fonctionnant en annuités. Elle conduit à un recul de l'âge effectif de départ, et peut réduire le montant de la retraite pour les assurés n'ayant pas accompli la durée d'assurance requise.

La modification de la valeur d'achat ou de service du point est spécifique aux régimes utilisant cette technique de droits. L'introduction ou l'augmentation d'un taux d'appel associée aux cotisations exigibles contribue au financement du régime sans accroître les droits accordés individuellement en contrepartie. L'ajustement de la valeur de service permet d'assurer l'équilibre du régime mais affecte directement la situation des retraités dans les régimes complémentaires actuels.

11.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

11.3. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

En Allemagne, le système de retraite public est doté d'un système de pilotage automatique visant à respecter trois contraintes en permanence :

Un niveau de réserve financière fixé à égales à 1,5 mois de dépenses pour le régime général¹, devant permettre d'une part de couvrir les déficits à court terme du régime de base et de compenser les

¹ Au 1er janvier de chaque année, la loi contraint à une augmentation du taux de cotisation au cas où, à taux constant, le montant des réserves projeté pour la fin d'année tombe sous le seuil de 0,2 mois de dépenses. À l'inverse, si le montant projeté de réserves en fin d'année dépasse 1,5 mois de dépenses, alors le taux de cotisation doit être également ajusté.

fluctuations saisonnières, et d'autre part, de compenser les déficits conjoncturels accumulés, afin de maintenir les taux de cotisation stables ;

Un taux de cotisation devant rester inférieur à 20 % jusqu'à 2020, puis 22 % jusqu'en 2030 afin que le poids pesant sur les actifs reste raisonnable ;

Un taux de remplacement net ne devant pas descendre en dessous de 46 % jusqu'en 2020 et 43 % jusqu'en 2030, afin d'assurer des niveaux de pensions suffisants.

En cas de non-respect de ces seuils, une alerte se déclenche et le Gouvernement fédéral a l'obligation légale de faire des propositions pour prendre des mesures correctrices appropriées (mais le Bundestag n'a aucune obligation de voter ces mesures).

En termes d'instances de pilotage, il n'existe pas en Allemagne d'institution analogue au COR. Toutefois, les projets de réforme du début des années 2000 avaient donné lieu à la création d'une Commission d'experts qui a largement inspiré les réformes mises en œuvre par la suite. Le projet de grande coalition présenté en février 2018 par les partis CDU-CSU et SPD prévoit également la mise en place d'une commission « contrat fiable de génération », constituée de représentants des partenaires sociaux, du Gouvernement et de l'économie, chargée de traiter les défis des trois piliers de retraite en Allemagne d'ici 2025. Elle devra présenter ses propositions d'ici mars 2020 afin de garantir l'équilibre à long terme du régime de retraite de base.

La loi allemande prévoit par ailleurs la remise d'un rapport annuel sur l'assurance retraite par le gouvernement fédéral. Ce rapport vise notamment à contrôler le respect des contraintes fixées en matière de réserves, de taux de cotisation et de taux de remplacement à un horizon de 15 ans. Il porte également sur l'équilibre du système à moyen terme et sur la convergence des retraites entre l'Est et l'Ouest du pays. La soutenabilité des finances publiques fait également l'objet d'un rapport annuel séparé dans lequel sont intégrées les projections de dépenses de retraites.

En Suède¹, les objectifs et les contraintes du pilotage découlent des objectifs assignés au système de retraite suédois qui sont principalement une contributivité équitable entre les générations, un ajustement du système aux conditions démographiques et économiques permettant d'en assurer la soutenabilité à long terme et une liberté laissée aux individus pour financer une partie de leur pension.

Le pilotage du système s'appuie sur des indicateurs permettant une intervention discrétionnaire ou automatique lorsque certains seuils sont franchis :

- La variation annuelle de l'indice de rémunération moyenne par tête, qui repose sur le calcul d'une moyenne glissante sur plusieurs années ; chaque année, l'Agence des pensions transmet une proposition de calcul de l'indice au Gouvernement qui l'entérine;
- Le ratio d'équilibre et le ratio d'équilibre corrigé ;
- Le taux de redistribution des gains hérités ;
- Les coefficients de conversion du capital notionnel en pension à la liquidation.
- La loi fixe directement de manière discrétionnaire les leviers d'action suivants:

¹ Voir le document de travail n°6 du COR dans le cadre de la séance plénière du 18 octobre 2018 consacrée au pilotage du système de retraite suédois

- L'âge d'ouverture des droits, fixé à 61 ans et l'âge de mise à la retraite d'office, fixé à 67 ans ;
- Le taux de cotisation global, fixé à 18,5 % ;
- L'indice de revalorisation des pensions à la liquidation, égal à 1,6 % et correspondant à la croissance réelle anticipée à long terme.
- L'indice de revalorisation des pensions au cours de la retraite, égal à l'indice de revalorisation des cotisations, amputé de 1,6 %. En moyenne, les pensions sont revalorisées autour de l'inflation mais avec une forte volatilité¹.

En complément, un mécanisme d'équilibrage automatique a été introduit bien qu'il s'agisse d'un système en compte notionnels supposé être spontanément équilibré sur le long terme. En effet, à taux de cotisation fixé et à âge de départ à la retraite endogène, si le système est équilibré à long terme pour chaque génération, il est porteur de déséquilibres financiers potentiels année après année.

Pour corriger ces déséquilibres économiques et démographiques potentiels, les autorités suédoises ont instauré un mécanisme d'équilibrage automatique qui se déclenche dès lors que le ratio d'équilibre (défini comme le rapport *réserves financières + actif contributif*² / *valeur présente des engagements de pension*) est inférieur à 1, c'est-à-dire si les réserves et l'actif contributif sont insuffisants pour couvrir les engagements présents et futurs. Dans ce cas, les indices de revalorisation des cotisations et des pensions ne sont plus calés sur l'évolution de la rémunération moyenne par tête, mais sur l'évolution de la rémunération moyenne par tête pondérée par le ratio d'équilibre corrigé qui joue le rôle de frein sur l'évolution des revalorisations, en cas de déficit anticipé du système.

Cette correction conduit donc à une revalorisation moins importante des droits à pension. Elle opère jusqu'à ce que l'indice corrigé de revalorisation des droits rejoigne l'indice de rémunération moyenne. Mais cette correction porte aussi sur l'évolution des pensions des retraités puisque les pensions liquidées sont revalorisées selon l'évolution de l'indice de revalorisation corrigé moins 1,6 %. Symétriquement, lorsque les réserves et les cotisations anticipées deviennent supérieures aux engagements de pension, le ratio d'équilibre corrigé joue le rôle d'accélérateur sur la revalorisation des droits à pension et des pensions liquidées. Le mécanisme correcteur a commencé à être activé en 2010 et a cessé de l'être en 2018

En parallèle, l'Agence des pensions se fixe plusieurs horizons de pilotage. À un horizon annuel, elle calcule les différents indicateurs sus mentionnés précédemment. À long terme, elle établit des projections macroéconomiques sur un horizon de 75 ans, selon trois scénarios, complétées par des projections sur cas-types (notamment les projections de taux de remplacement à 65 ans, par génération.).

¹ Par rapport à un mécanisme d'indexation des pensions sur les prix, les retraités suédois ont donc un espoir de gain en pouvoir d'achat pendant la retraite si la rémunération moyenne réelle augmente de plus de 1,6 %, mais ils subissent un risque de perte de pouvoir d'achat si la rémunération moyenne réelle augmente de moins de 1,6 %.

² Egal au montant des cotisations collectées l'année t multiplié par la durée moyenne anticipée de présence de ces cotisations dans les comptes notionnels ; cette durée moyenne représente la différence entre l'âge moyen de perception d'une pension et l'âge moyen de versement d'une cotisation.

12. NÉCESSITÉ DE LÉGISFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

12.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La mise en place du système universel de retraite qui se substituera à compter de 2025 pour l'ensemble des générations nées à compter du 1^{er} janvier 1975 aux règles régissant aujourd'hui les différents régimes de retraite impose de définir les règles de pilotage du système universel qui se substitue pour ces assurés à la fois à leur régime de base et à leur régime de retraite complémentaire actuel. Il revient à la loi, qui a défini le cadre législatif de la gouvernance actuelle, de définir les nouvelles dispositions législatives se substituant à celles déterminant le cadre actuel du pilotage des régimes de base et du système dans sa globalité (dispositions relatives au CSR etc.).

En tout état de cause, une rénovation du cadre de pilotage du système de retraite est nécessaire au regard des limites du pilotage actuel :

En premier lieu, le pilotage est fragmenté, du fait notamment de la distinction entre pilotage des régimes de base et pilotage des régimes complémentaires. Cette distinction rend le système difficilement pilotable dans son ensemble, la définition d'objectifs généraux par le gouvernement et les avis du CSR pouvant se heurter dans les faits à un manque de coordination entre les décisions de l'État à travers les LFSS ou les lois spécifiques aux retraites et celles des partenaires sociaux ou représentants des travailleurs salariés ou indépendants, à travers les accords dans les régimes complémentaires. Cette fragmentation a pour effet de diluer la responsabilité du pilotage du système entre plusieurs acteurs (COR, CSR, Etat, partenaires sociaux) si bien que celle-ci n'est pas assumée dans sa globalité aujourd'hui.

En second lieu, le pilotage actuel ne paraît pas efficace. En effet, ce dernier est parfois effectué par à-coups annuels lors de chaque LFSS ou dans le cadre de loi retraites successives, sans véritable continuité inscrite dans un horizon de long terme, comme cela serait nécessaire pour assurer la pérennité d'un système de retraite. Bien que la loi de 2014 ait permis de se doter de premiers outils pour assurer un pilotage plus continu des retraites, le cadre mis en place n'est pas suffisamment contraignant, les recommandations du CSR n'étant pas nécessairement suivies d'effets. De même, les indicateurs de suivi encadrent la décision mais aucune règle explicite n'est prescrite en cas d'écart avec les cibles définies dans le décret.

12.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le pilotage du système universel de retraites doit répondre à deux enjeux majeurs :

- D'une part, il doit garantir la pérennité financière du système à long terme afin de rétablir la confiance dans le système de retraite.
- D'autre part, la gouvernance doit laisser un rôle central aux partenaires sociaux afin de garantir la prise en compte des intérêts du monde du travail dans la gestion du système. Ce rôle doit alors être concilié avec la place de l'État dans la définition des orientations de cette importante politique publique et sa responsabilité sur les conséquences de cette politique sur la trajectoire des finances publiques.

13. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

13.1. OPTIONS ENVISAGÉES

13.1.1. Un pilotage relevant entièrement de l'Etat

Une première option consisterait à ce que le pilotage soit entièrement assumé par l'Etat, c'est-à-dire que les paramètres du système et leur évolution soient exclusivement définis par la loi ou le pouvoir réglementaire selon les domaines, sans prévoir la délégation par la loi de la décision sur certains de ces paramètres à l'organisme en charge des retraites. Seule serait prévue une obligation de consultation ou de concertation préalable, dans la continuité du pilotage des régimes de base.

Une telle option doit être écartée en ce qu'elle ne laisse pas aux représentants directs des assurés et des employeurs une place suffisante dans le pilotage du système et ne permettrait pas de prendre en compte au mieux les intérêts qu'ils représentent. Or, la restauration de la confiance dans le système de retraite nécessite de recueillir l'adhésion la plus large aux décisions qui devront être prises dans la régulation du système, et la responsabilisation de l'ensemble des parties prenantes. En outre, cette option ne tiendrait pas suffisamment compte de la place actuelle des partenaires sociaux dans le pilotage de l'AGIRC-ARRCO. Ces derniers ont en effet démontré leur capacité à gérer de manière responsable un régime de retraite dans le cadre laissé libre par la loi pour l'organisation des régimes de retraite complémentaire.

13.1.2. Un pilotage laissé entièrement à la main des partenaires sociaux

À l'inverse, une seconde option qui consisterait à confier l'intégralité du pilotage du système à l'entière responsabilité des partenaires sociaux, sur le modèle de l'AGIRC-ARRCO, ne peut non plus être retenue. Cette option conduirait en effet à remettre en cause le contrôle de l'État sur une part importante de la dépense publique (les retraites représentant 13,8% du PIB soit une dépense totale de 325 Md€) dont il reste pourtant *in fine* responsable en dernier ressort. La nécessité pour l'État d'assurer la cohérence de la politique publique menée dans le domaine des retraites en lien avec les autres domaines de la protection sociale, mais aussi de s'assurer plus largement de la cohérence entre les mesures de régulation des dépenses publiques et en matière de prélèvements obligatoires lui imposent de conserver une capacité de maîtrise des paramètres essentiels à cette politique. Une telle option ne serait par ailleurs pas entièrement compatible, à droit constitutionnel constant, avec les compétences dévolues au législateur et notamment pour le pilotage financier de la sécurité sociale dans le cadre des LFSS. Une solution intermédiaire doit ainsi être trouvée, afin de maintenir une maîtrise suffisante de l'État dans la définition de la trajectoire des finances publiques.

13.1.3. Un pilotage automatique et autonome (vis-à-vis des autres branches de la sécurité sociale, voire du cadre général des lois financières)

Enfin, un scénario alternatif pourrait être envisagé dans lequel le système de retraite ferait l'objet d'un pilotage automatique et largement autonome par rapport aux autres branches de la sécurité sociale. Ce scénario viserait à mettre en œuvre un régime à rendement défini dans lequel les

décisions nécessaires à l'équilibre du système, pour des raisons démographiques comme économiques, seraient prévues à l'avance pour être mises en œuvre de manière quasiment automatique, sans intervention des pouvoirs publics.

Ce scénario se heurte toutefois à plusieurs obstacles, qui cumulent certaines limites des deux précédents. En premier lieu, il ne paraît pas opportun de faire échapper au débat démocratique et social les décisions importantes concernant le système de retraite, sur lesquelles les assurés actuels et futurs ou le pouvoir politique se priveraient de toute capacité d'intervention. En second lieu, une séparation complète avec les autres risques empêcherait tout pilotage unifié des finances publiques, comme dans le second scénario, et risquerait de reporter la totalité des contraintes financières sur les autres branches. Enfin, une autonomisation du risque vieillesse est limitée par des contraintes juridiques, dont certaines de niveau constitutionnel, qui prévoient l'inscription de la retraite dans le champ des LFSS et excluent donc une étanchéité totale de la retraite (recettes et dépenses) par rapport aux autres risques.

13.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article instaure une procédure de pilotage articulé avec les lois de financement de la sécurité sociale dont le cadre est modifié par le projet de loi organique associé au présent projet de loi et accordant un rôle important aux partenaires sociaux présents au sein du conseil d'administration de la caisse nationale de retraite universelle. Il distingue ainsi deux temporalités de pilotage : une procédure de pilotage cyclique, intervenant tous les cinq ans et une procédure annuelle.

Tous les cinq ans, dans le cadre de projections réalisées par un nouveau comité d'expertise indépendant sur les quarante années avenir (voir l'étude d'impact de l'article 56), le conseil d'administration de la CNRU propose l'évolution envisagée de l'ensemble des paramètres du système universel de retraite que sont la fixation de l'âge légal, la revalorisation des pensions, l'évolution de l'âge d'équilibre, la revalorisation des valeurs d'achat et de service du point, les taux de cotisation de l'assurance vieillesse, les évolutions des prestations et l'utilisation des produits financiers du fonds de réserve universelle. Cette proposition qui prend la forme d'une délibération transmise au Gouvernement au plus tard le 30 juin, doit tenir compte des orientations pluriannuelles des finances publiques en vigueur et présenter un solde cumulé positif ou nul du système universel de retraite, pour l'ensemble de la période de quarante ans ainsi que pour la première période de cinq années.

Chaque année, le conseil d'administration devra déterminer pour les quatre années à venir les paramètres du système contributif permettant de mettre en œuvre la trajectoire financière fixée par la LFSS de l'année précédente : évolution de l'âge d'équilibre, modalités de revalorisation des retraites, revalorisation des valeurs d'achat et de service, taux de cotisation et le cas échéant, l'utilisation des produits financiers du fonds de réserves universel. Cette délibération devra respecter plusieurs conditions afin d'assurer l'équilibre et la pérennité du système universel de retraite :

- La prévision de solde cumulé du système universel de retraite pour la période allant de l'année en cours aux quatre exercices à venir, doit être positif ou nul.
- Lorsque le solde du système universel de retraites constaté au titre de l'exercice précédent est négatif et inférieur à la prévision résultant de la loi de financement de la sécurité sociale

afférente, la délibération prévoit les conditions d'apurement de cet écart sur une période maximale de dix ans en identifiant les ressources qui y sont affectées.

Afin de garantir les droits des assurés, la délibération ne peut conduire à une diminution des valeurs d'achat et de service et l'âge d'équilibre fixé doit tenir compte de l'évolution de l'espérance de vie.

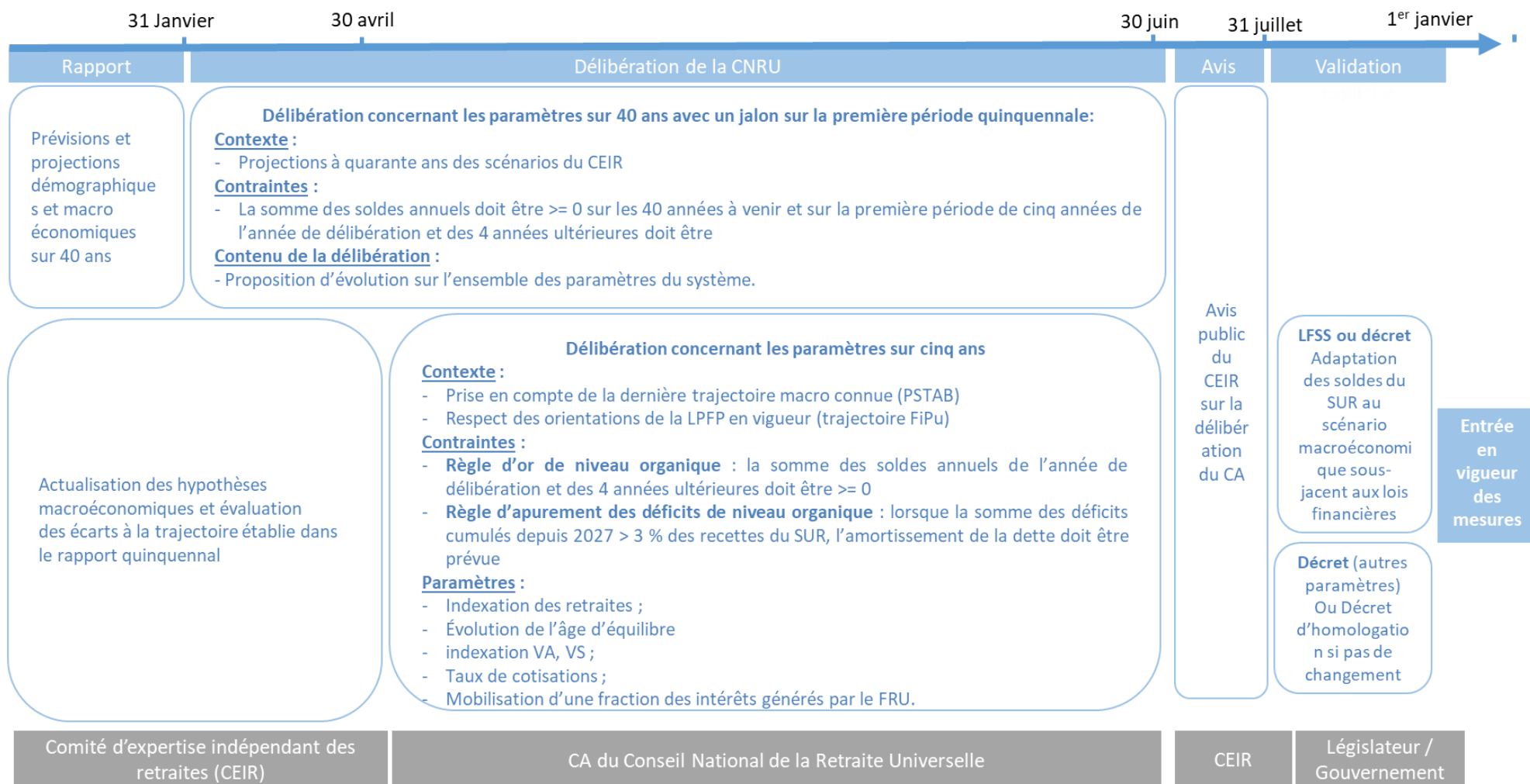
Dès lors que les conditions ci-dessus sont respectées, la délibération annuelle qui en découle sera approuvée par décret, et applicable au 1^{er} janvier de l'année suivante.

En l'absence de délibération du conseil, au 30 juin, les paramètres ci-dessus sont fixés par décret après avis du comité d'expertise indépendant.

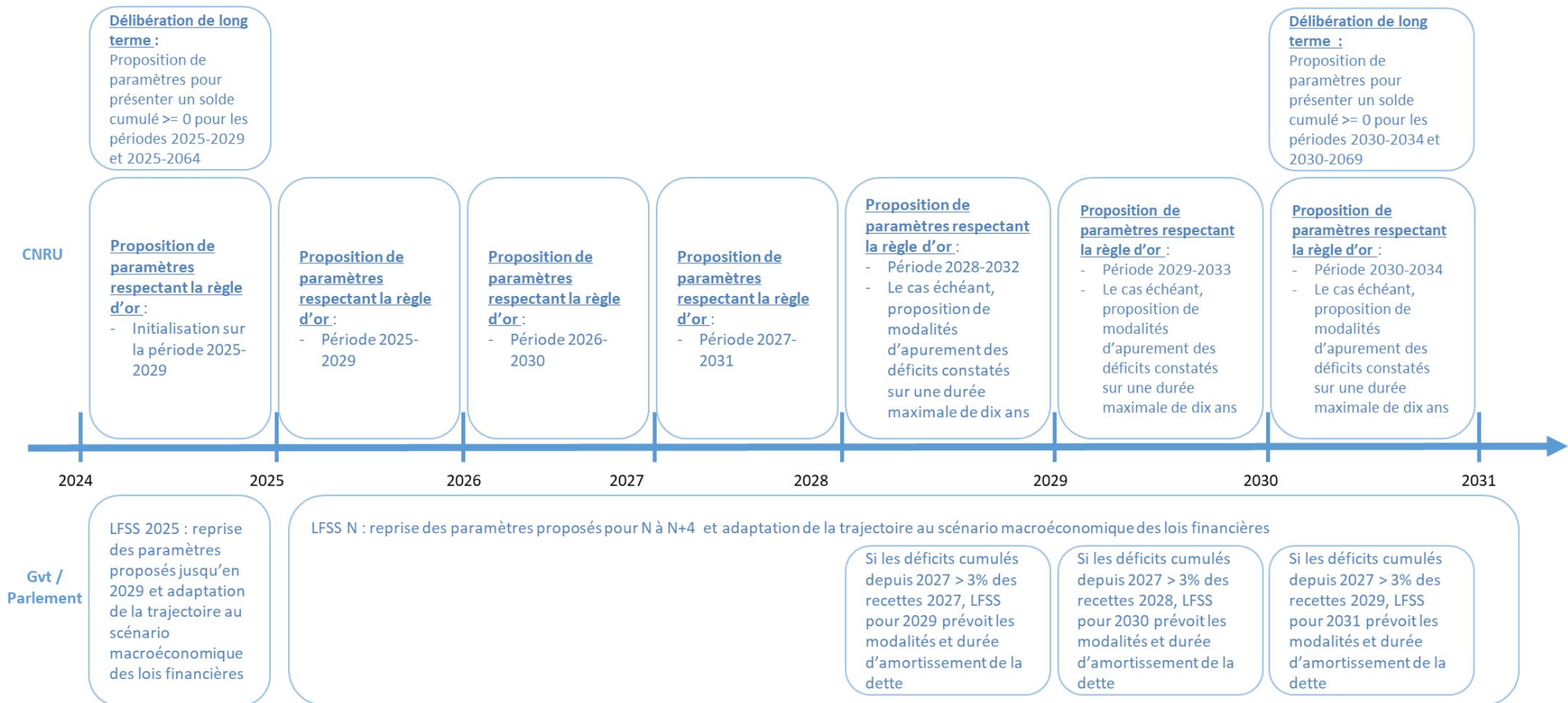
La loi de financement de la sécurité sociale pour l'année suivante, en application de la modification de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévue par ailleurs, devra prendre en compte, dans les prévisions de recette et les objectifs de dépense et de solde, les décisions annuelles du conseil d'administration de la CNRU. Les pouvoirs de décision de la CNRU lui ayant été délégués par la loi, sur un champ relativement large, la loi pourra toujours dans ce cadre retenir des décisions différentes. Toutefois, l'obligation prévue par la loi organique faite à la LFSS lui imposera, si un paramètre différent est retenu, de justifier de la raison pour laquelle un choix différent de celui de la CNRU a été fait par le législateur.

Le schéma de pilotage financier retenu, basé sur une « règle d'or » appréciée annuellement pour une période pluriannuelle « glissante », dans les conditions prévues par la loi organique associée au présent projet de loi, laisse à la gouvernance de la Caisse nationale de retraites universelle la latitude nécessaire pour proposer chaque année, dans le respect d'une trajectoire de long terme actualisée tous les cinq ans, les décisions permettant de se conformer à cette obligation pour la période suivante. L'instauration d'un double horizon de cinq et de quarante années d'appréciation de l'équilibre du système permet à la fois une vision de long terme compatible avec le temps long inhérent au système de retraite et un temps plus court opérant en matière de pilotage financier. Sans créer une contrainte forte sur la gouvernance du système universel de retraite, ce dispositif permet de renforcer le pilotage du système universel de retraite, en cohérence avec le pilotage des finances sociales réalisé *via* les LFSS.

Le processus de décision de la gouvernance du système universel de retraite et son articulation avec les lois de financement de la sécurité sociale peuvent être représentés par les schémas suivants, décrivant le cycle de décision envisagé:



Entrée en vigueur des mesures



Indépendamment de ses attributions en matière de pilotage du système, le conseil d'administration pourra à tout moment formuler des propositions sur l'ensemble des paramètres du système universel de retraite, notamment sur les dispositifs de solidarité sur lesquels il n'intervient pas. Tout projet de réforme pouvant avoir des incidences sur l'équilibre financier du système universel devra lui être soumis pour avis.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article 55 crée un chapitre XI intitulé : « Pilotage financier du système universel de retraite » au sein du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Ce chapitre comprend les articles L. 19-11-2 à L. 19-11-9, les articles LO 19-11-1 et LO 19-11-5 figurant dans le projet de loi organique.

Ces dispositions ont vocation à coexister avec les dispositions législatives sur la gouvernance des régimes de base, qui restent d'actualité pour les affiliés des générations non concernées (articles sur les pouvoirs d'avis et de proposition des conseils d'administration des caisses, notamment : article L. 200-3 du CSS pour la CNAV, article L. 612-1 pour le CPSTI, article L. 723-12 du code rural pour la CCMSA, article L. 641-2 du CSS pour la CNAVPL, L. 652-4 pour le régime de base des avocats). Les dispositions relatives au pilotage des régimes complémentaires devront également être articulées avec l'intégration progressive des affiliés nés après 1975 dans le système universel.

Par ailleurs, l'article L. 114-4 du CSS relatif au comité de suivi des retraites a également vocation à être remplacé (voir l'étude d'impact de l'article 56).

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

L'organisation des régimes de sécurité sociale relève de la seule compétence de la France.

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

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

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

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

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le présent article doit permettre d'assurer un suivi régulier et une meilleure maîtrise de l'impact financier du système universel de retraite, notamment à travers la mise en place d'une règle d'or imposant le retour à l'équilibre tous les cinq ans et l'obligation annuelle pour le conseil administration de la CNRU de faire évoluer les paramètres du système en cas d'écart à la trajectoire financière.

4.3 IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Le présent article n'a pas d'impact direct sur les droits des assurés mais il tend, à travers la mise en place de règles de pilotage visant à assurer la pérennité financière du système, à garantir un niveau de retraite suffisant pour les futures générations d'assurés. Il vise ainsi à renforcer la confiance des assurés dans le système de retraite public.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article n'a pas d'impact direct sur les gestionnaires des régimes de retraite mais il impacte plutôt leurs instances de gouvernance (notamment leur conseil d'administration) dont les pouvoirs en matière de pilotage du système de retraite sont remontés au niveau du conseil d'administration de la CNRU, selon les dispositions du présent article. En tout état de cause, l'organisation des organismes gestionnaires des régimes de retraite et par voie de conséquence, de leurs instances de gouvernance, est reconfigurée dans le cadre du chapitre Ier du titre IV du projet de loi (cf. études d'impact correspondantes).

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 APPLICATION DANS LE TEMPS

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 APPLICATION DANS L'ESPACE

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

5.2.3 TEXTES D'APPLICATION

Le présent article ne nécessite pas l'adoption de mesures réglementaires d'application mais renvoie en revanche au décret les éléments suivants :

L'approbation de la délibération annuelle du conseil d'administration fixant les paramètres pour la période de cinq années ;

En l'absence de délibération du conseil d'administration ou de manquement aux objectifs assignés au pilotage du régime, la fixation des paramètres permettant de garantir l'équilibre financier du système universel, après avis du comité d'expertise indépendant des retraites.

Article 56 : : Comité d'expertise indépendant des retraites

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Jusqu'à la création du Comité d'orientation des retraites en 2000, le système de retraite français était évalué au gré de rapports successifs, à l'instar du Livre blanc élaboré en 1991 à la demande du Gouvernement de M. Rocard, du rapport Briet de 1995, puis des rapports Charpin et Teulade en 1999 et 2000.

Le pilotage du système de retraite a été une première fois défini par la loi portant réforme des retraites de 2003¹, qui fixait de grandes orientations, privilégiait un levier d'action (la durée d'assurance), et définissait une méthode de pilotage autour de rendez-vous quadriennaux², abandonnés par la suite.

L'échec du rendez-vous de 2008, puis la crise connue cette même année, mirent fin à cette organisation du pilotage par rendez-vous. En conséquence, la réforme de 2010³ prévoit un volet explicite sur le pilotage du système de retraite avec la constitution d'un COPILOR (Comité de Pilotage des régimes de Retraite) qui ne se réunit cependant qu'une seule fois et fut dissout par la loi du 20 janvier 2014.

Cependant, le postulat selon lequel les retraites nécessitent d'être pilotées en continu avec de réels objectifs de court, moyen et long terme, ne fut pas remis en cause. La loi du 20 janvier 2014 a ainsi instauré, avec la création du comité de suivi des retraites (CSR), un mécanisme de pilotage destiné à garantir dans la durée le respect des objectifs assignés au système de retraite.

La loi du 20 janvier 2014 a introduit plusieurs éléments nouveaux. Placé auprès du Premier ministre, le comité de suivi des retraites a pour mission de rendre « [...] en s'appuyant notamment sur les documents du Conseil d'orientation des retraites⁴ [...] un avis annuel public [...] indiquant s'il considère que le système de retraite s'éloigne de façon significative des objectifs [qui lui sont assignés]⁵ ». Il est accompagné dans ses travaux par un jury citoyen⁶.

La loi de 2014 pose le principe d'un document régulier, produit par le COR, actualisé chaque année et fondé sur un ensemble d'indicateurs, dont une partie est définie par décret, plus large que les seuls indicateurs de situation financière du système. Elle inscrit explicitement le suivi des indicateurs dans une double finalité : d'une part, mesurer l'adéquation du système de retraite à ses objectifs – ce qui

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

² Ces rencontres étaient, selon la réforme, précédées de rapports élaborés d'une part, par le COR à destination du Gouvernement et; d'autre part par le Gouvernement

³ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

⁴ Article L.114-2 4° : Le Conseil d'orientation des retraites a pour mission « [...] de produire, au plus tard, le 15 juin, un document annuel et public sur le système de retraite, fondé sur des indicateurs de suivi définis au regard des objectifs énoncés [par la loi].

⁵ Il de l'article L.114-4 du CSS

⁶ Le jury est tiré au sort, composé de neuf femmes et hommes nommés pour trois années. Ceux-ci sont consultés par le comité en amont de la remise de ses avis et recommandations.

est l'objet du « suivi » stricto sensu –, d'autre part, aider le cas échéant à la formulation de recommandations relatives aux modifications des paramètres de retraite – ce qui est l'objet du « pilotage » du système. Les indicateurs doivent en effet être utiles au CSR pour lui permettre de déterminer « s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, de [se]s objectifs » et, éventuellement, de formuler « des recommandations, rendues publiques, destinées à garantir le respect des objectifs ».

Le comité de suivi des retraites dispose, en cas de non-respect des objectifs sociaux ou financiers, du pouvoir de formuler des recommandations, notamment sur l'évolution de la durée d'assurance pour le taux plein, les transferts du fonds de réserve des retraites, la solidarité ou encore le niveau des taux de cotisation. Ces recommandations sont encadrées par le législateur: par exemple, les recommandations sur la durée d'assurance doivent prendre en compte un certain nombre d'autres paramètres (espérance de vie en bonne santé, taux de chômage des jeunes et des seniors, etc...) ; elles ne peuvent conduire à un taux de cotisation supérieur à une valeur cible fixée par décret. Elles sont adressées au Parlement, au Gouvernement et aux organismes nationaux d'assurance vieillesse de base et complémentaires obligatoires. Le Gouvernement doit alors présenter au Parlement les suites qu'il entend y donner, après consultation des organisations représentatives des salariés et des employeurs. Au plus tard un an après avoir émis ses recommandations, le CSR remet un avis relatif à leur suivi.

Jusqu'en 2017, le CSR a considéré dans ses avis qu'il n'y avait pas d'éloignement « significatif » par rapport aux objectifs et ce, sur le montant des pensions ainsi que sur les dispositifs d'équité et de solidarité et face à la trajectoire financière, et n'a pas formulé de recommandations.

En 2017, le comité a appelé pour la première fois le Gouvernement à prendre des mesures pour rétablir l'équilibre financier du système de retraite (sans toutefois être prescriptif sur le calendrier).

Par ailleurs, afin de renforcer la confiance que les assurés ont dans leur système de retraite, le Comité a appelé, comme dans les avis précédents, à assurer une moindre sensibilité du système à la croissance, et à poursuivre le mouvement d'harmonisation des régimes de retraite. Le comité n'a pas été amené à formuler de nouvelle recommandation en 2018 et 2019 mais a décidé de maintenir celle de 2017. Par ailleurs, dans son dernier avis, le CSR souligne les limites des outils de pilotage actuels en considérant que si les réformes passées ont considérablement réduit les déséquilibres, elles ont dû le faire au coup par coup, avec beaucoup d'incertitudes sur les effets des leviers mis en œuvre.

Cadre constitutionnel et conventionnel

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

dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.2 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Les éléments de droit comparé sont développés dans l'étude d'impact de l'article 55 relatif au pilotage du système universel de retraite.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite une rénovation du cadre de pilotage du système de retraite. Le pilotage du système, détaillé dans l'article 55 du projet de loi, fait intervenir une instance indépendante d'expertise en appui à la gouvernance de la caisse nationale de retraite universelle.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est celui de créer une instance indépendante d'expertise afin d'orienter et d'évaluer le pilotage financier du système sans pour autant se substituer aux décideurs. Ce comité doit en particulier réaliser les projections financières nécessaires au pilotage du système universel et surveiller le respect par la caisse nationale de la retraite universelle de ces trajectoires financières.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION ENVISAGÉE

Une option aurait été de maintenir les instances actuelles sans créer d'instance indépendante. Cette option n'aurait cependant pas permis de garantir au pilotage financier du système universel une expertise indépendante. Ainsi, le Conseil d'orientation des retraites, dont le rôle aura vocation à s'articuler avec le comité d'expertise indépendant des retraites, continuera à réunir l'ensemble des parties prenantes et à assurer ses missions actuelles en matière de projection et d'analyse qualitative des propriétés sociales et redistributives du système. En revanche, le comité de suivi des retraites n'a pas été créé pour apporter une évaluation indépendante de la situation financière et extra financière du système mais pour formuler des recommandations par rapport au respect d'une trajectoire.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit la création d'un comité d'expertise indépendant en matière de retraites, chargé de suivre l'état du système universel de retraite et ses perspectives d'évolution en fonction de l'environnement économique, social et démographique dans lequel il s'inscrit. Ce comité reprendra les missions du comité de suivi des retraites, qui sera remplacé à compter de l'installation du comité d'expertise indépendant. Son rôle sera articulé avec le Conseil d'orientation des retraites, qui est maintenu avec sa composition actuelle associant experts, partenaires sociaux et parlementaires

Le comité d'expertise indépendant sera chargé d'apporter son expertise à la Caisse nationale de retraite universelle dans le cadre du pilotage financier du système universel de retraite, à travers la production d'un rapport quinquennal et d'un rapport annuel en amont des délibérations du conseil d'administration de cette caisse.

Sa composition et son fonctionnement s'inspireront des dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article crée deux nouvelles sections au sein du chapitre X du titre x fixant la composition et les missions du « Comité d'expertise indépendant des retraites et du Conseil d'orientation des retraites

Il supprime également les sections 4 et 6 du chapitre IV du titre Ier du livre Ier sont abrogées

Impacts économiques et financiers

Le présent article n'a pas directement d'impact en dépenses ou en recettes, mais prévoit comment sont définies les trajectoires financières du système universel dont doit tenir compte le conseil d'administration de la caisse nationale de la retraite universelle dans le cadre de son pilotage du système universel. Il accorde par ailleurs au comité d'expertise indépendant des compétences en matière de surveillance du respect de ces trajectoires.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

Un décret sera nécessaire pour préciser les modalités de désignation des membres qui exercent un mandat d'une durée inférieure à cinq ans au sein du comité d'expertise indépendant.

Code de la sécurité sociale	
Article L. 114-2 actuel	Article L. 114-2 (abrogé)
Le Conseil d'orientation des retraites a pour missions : 1° De décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ; 2° D'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ; 3° De mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite susmentionnés et de suivre l'évolution de ce financement ; 4° De produire, au plus tard le 15 juin, un document annuel et public sur le système de retraite, fondé sur des indicateurs de suivi définis par décret au regard des objectifs énoncés au II de l'article L. 111-2-1 ; 5° De participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ; 6° De suivre la mise en œuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement ; 7° De suivre l'évolution des écarts et inégalités de pensions des femmes et des hommes et d'analyser les phénomènes pénalisant les retraites des femmes, dont les inégalités professionnelles, le travail à temps partiel et l'impact d'une plus grande prise en charge de l'éducation des enfants. Le conseil formule toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à faciliter la mise en œuvre des objectifs et principes énoncés au II de l'article L. 111-2-1 ainsi qu'aux I à V de l'article L. 161-17. Le Conseil d'orientation des retraites est composé, outre son président nommé en conseil des ministres, notamment de quatre députés et	~~Le Conseil d'orientation des retraites a pour missions :~~ ~~1° De décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;~~ ~~2° D'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;~~ ~~3° De mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite susmentionnés et de suivre l'évolution de ce financement ;~~ ~~4° De produire, au plus tard le 15 juin, un document annuel et public sur le système de retraite, fondé sur des indicateurs de suivi définis par décret au regard des objectifs énoncés au II de l'article L. 111-2-1 ;~~ ~~5° De participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;~~ ~~6° De suivre la mise en œuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement ;~~ ~~7° De suivre l'évolution des écarts et inégalités de pensions des femmes et des hommes et d'analyser les phénomènes pénalisant les retraites des femmes, dont les inégalités professionnelles, le travail à temps partiel et l'impact d'une plus grande prise en charge de l'éducation des enfants.~~ ~~Le conseil formule toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à faciliter la mise en œuvre des objectifs et principes énoncés au II de l'article L. 111-2-1 ainsi qu'aux I à V de l'article L. 161-17.~~ ~~Le Conseil d'orientation des retraites est composé, outre son président nommé en conseil des ministres, notamment de quatre députés et~~

quatre sénateurs, de représentants des organisations professionnelles, syndicales, familiales et sociales les plus représentatives et des départements ministériels intéressés, ainsi que de personnalités qualifiées. Lorsqu'une assemblée parlementaire ou une organisation est appelée à désigner plus d'un membre du conseil, elle procède à ces désignations de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes désignés, d'une part, et des femmes désignées, d'autre part, ne soit pas supérieur à un. Le conseil compte parmi ses personnalités qualifiées autant de femmes que d'hommes. Les administrations de l'Etat, les établissements publics de l'Etat et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au Conseil d'orientation des retraites les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au conseil pour l'exercice de ses missions. Le conseil fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements. Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret.	~~quatre sénateurs, de représentants des organisations professionnelles, syndicales, familiales et sociales les plus représentatives et des départements ministériels intéressés, ainsi que de personnalités qualifiées. Lorsqu'une assemblée parlementaire ou une organisation est appelée à désigner plus d'un membre du conseil, elle procède à ces désignations de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes désignés, d'une part, et des femmes désignées, d'autre part, ne soit pas supérieur à un. Le conseil compte parmi ses personnalités qualifiées autant de femmes que d'hommes.~~ ~~Les administrations de l'Etat, les établissements publics de l'Etat et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au Conseil d'orientation des retraites les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au conseil pour l'exercice de ses missions. Le conseil fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements.~~ ~~Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret.~~
Article L. 114-4 actuel	Article L. 114-4 (abrogé)
I.-Le comité de suivi des retraites est composé de deux femmes et de deux hommes, désignés en raison de leurs compétences en matière de retraite, nommés pour cinq ans par décret, et d'un président nommé en conseil des ministres. Le Conseil d'orientation des retraites, les administrations de l'Etat, les établissements publics de l'Etat, le fonds mentionné à l'article L. 4162-17 du code du travail et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au comité les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au comité pour l'exercice de ses missions. Le comité de suivi des retraites fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements.	~~I.-Le comité de suivi des retraites est composé de deux femmes et de deux hommes, désignés en raison de leurs compétences en matière de retraite, nommés pour cinq ans par décret, et d'un président nommé en conseil des ministres.~~ ~~Le Conseil d'orientation des retraites, les administrations de l'Etat, les établissements publics de l'Etat, le fonds mentionné à l'article L. 4162-17 du code du travail et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au comité les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au comité pour l'exercice de ses missions. Le comité de suivi des retraites fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements.~~

Un décret en Conseil d'Etat précise les missions du comité ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement. Le comité de suivi est accompagné dans ses travaux par un jury citoyen constitué de neuf femmes et de neuf hommes tirés au sort dans des conditions définies par décret. II.-Le comité rend, au plus tard le 15 juillet, en s'appuyant notamment sur les documents du Conseil d'orientation des retraites mentionnés aux 1° et 4° de l'article L. 114-2 du présent code, un avis annuel et public : 1° Indiquant s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, des objectifs définis au II de l'article L. 111-2-1. Il prend en compte les indicateurs de suivi mentionnés au 4° de l'article L. 114-2 et examine la situation du système de retraite au regard, en particulier, de la prise en considération de la pénibilité au travail, de la situation comparée des droits à pension dans les différents régimes de retraite et des dispositifs de départ en retraite anticipée ; 2° Analysant la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse, en tenant compte des différences de montants de pension, de la durée d'assurance respective et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions ; 3° Analysant l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. Dans le cas prévu au 1°, le comité : a) Adresse au Parlement, au Gouvernement, aux caisses nationales des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, aux services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions et aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires des recommandations, rendues publiques, destinées à garantir le respect des objectifs mentionnés au 1° du présent II, dans les conditions prévues aux III et IV ; b) Remet, au plus tard un an après avoir adressé les recommandations prévues au a, un avis public relatif à leur suivi.	~~Un décret en Conseil d'Etat précise les missions du comité ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement. Le comité de suivi est accompagné dans ses travaux par un jury citoyen constitué de neuf femmes et de neuf hommes tirés au sort dans des conditions définies par décret.~~ ~~II.-Le comité rend, au plus tard le 15 juillet, en s'appuyant notamment sur les documents du Conseil d'orientation des retraites mentionnés aux 1° et 4° de l'article L. 114-2 du présent code, un avis annuel et public :~~ ~~1° Indiquant s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, des objectifs définis au II de l'article L. 111-2-1. Il prend en compte les indicateurs de suivi mentionnés au 4° de l'article L. 114-2 et examine la situation du système de retraite au regard, en particulier, de la prise en considération de la pénibilité au travail, de la situation comparée des droits à pension dans les différents régimes de retraite et des dispositifs de départ en retraite anticipée ;~~ ~~2° Analysant la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse, en tenant compte des différences de montants de pension, de la durée d'assurance respective et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions ;~~ ~~3° Analysant l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté.~~ ~~Dans le cas prévu au 1°, le comité :~~ ~~a) Adresse au Parlement, au Gouvernement, aux caisses nationales des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, aux services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions et aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires des recommandations, rendues publiques, destinées à garantir le respect des objectifs mentionnés au 1° du présent II, dans les conditions prévues aux III et IV ;~~ ~~b) Remet, au plus tard un an après avoir adressé les recommandations prévues au a, un avis public relatif à leur suivi.~~

III.-Les recommandations mentionnées au II portent notamment sur : 1° L'évolution de la durée d'assurance requise pour le bénéfice d'une pension sans décote, au regard notamment de l'évolution de l'espérance de vie, de l'espérance de vie à soixante ans en bonne santé, de l'espérance de vie sans incapacité, de la durée de retraite, du niveau de la population active, du taux de chômage, en particulier des jeunes et des seniors, des besoins de financement et de la productivité ; 2° Les transferts du Fonds de réserve pour les retraites vers les régimes de retraite, tenant compte de l'ampleur et de la nature d'éventuels écarts avec les prévisions financières de l'assurance retraite ; 3° En cas d'évolutions économiques ou démographiques plus favorables que celles retenues pour fonder les prévisions d'équilibre du régime de retraite par répartition, des mesures permettant de renforcer la solidarité du régime, prioritairement au profit du pouvoir d'achat des retraités les plus modestes, de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la prise en compte de la pénibilité et des accidents de la vie professionnelle ; 4° Le niveau du taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire ; 5° L'affectation d'autres ressources au système de retraite, notamment pour financer les prestations non contributives. IV.-Les recommandations mentionnées au II ne peuvent tendre à : 1° Augmenter le taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire, au-delà de limites fixées par décret ; 2° Réduire le taux de remplacement assuré par les pensions, tel que défini par décret, en deçà de limites fixées par décret. V.-Le Gouvernement, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des salariés, présente au Parlement les suites qu'il entend donner aux recommandations prévues au II.	~~III. Les recommandations mentionnées au II portent notamment sur :~~ ~~1° L'évolution de la durée d'assurance requise pour le bénéfice d'une pension sans décote, au regard notamment de l'évolution de l'espérance de vie, de l'espérance de vie à soixante ans en bonne santé, de l'espérance de vie sans incapacité, de la durée de retraite, du niveau de la population active, du taux de chômage, en particulier des jeunes et des seniors, des besoins de financement et de la productivité ;~~ ~~2° Les transferts du Fonds de réserve pour les retraites vers les régimes de retraite, tenant compte de l'ampleur et de la nature d'éventuels écarts avec les prévisions financières de l'assurance retraite ;~~ ~~3° En cas d'évolutions économiques ou démographiques plus favorables que celles retenues pour fonder les prévisions d'équilibre du régime de retraite par répartition, des mesures permettant de renforcer la solidarité du régime, prioritairement au profit du pouvoir d'achat des retraités les plus modestes, de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la prise en compte de la pénibilité et des accidents de la vie professionnelle ;~~ ~~4° Le niveau du taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire ;~~ ~~5° L'affectation d'autres ressources au système de retraite, notamment pour financer les prestations non contributives.~~ ~~IV. Les recommandations mentionnées au II ne peuvent tendre à :~~ ~~1° Augmenter le taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire, au-delà de limites fixées par décret ;~~ ~~2° Réduire le taux de remplacement assuré par les pensions, tel que défini par décret, en deçà de limites fixées par décret.~~ ~~V. Le Gouvernement, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des salariés, présente au Parlement les suites qu'il entend donner aux recommandations prévues au II.~~

Article 57 : Mesures permettant d'atteindre l'équilibre financier du système de retraite en 2027

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système français de retraite, les régimes de retraite connaissent principalement deux grandes modalités de pilotage : si la détermination des paramètres des régimes de base et des régimes intégrés relève de la loi et du règlement, cette responsabilité incombe, pour une large part des régimes complémentaires, aux partenaires sociaux ou représentants des professions qui les administrent.

Pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, les lois de financement de la sécurité sociale constituent aujourd'hui le cadre structurant du pilotage financier. La création du comité de suivi des retraites par la loi du 20 janvier 2014 a permis de disposer d'un cadre plus large pour assurer le suivi et la proposition de décisions financières à l'échelle de l'ensemble des régimes.

1.1.1. Le cadre de pilotage de la politique nationale de retraite

Les lois de financement de la sécurité sociale et la prise en compte du système de retraite dans les comptes publics.

Depuis la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, les lois de financement de la sécurité sociale retracent les dépenses et les recettes du régime général et de l'ensemble des régimes obligatoires de base. Les régimes complémentaires obligatoires ne figurent pas dans les tableaux d'équilibre. En revanche, les LFSS tiennent compte de la trajectoire financière des régimes spéciaux de retraite, y compris les régimes équilibrés par l'État pour lesquels la loi de finances présente les informations financières et dont elle constitue le cadre de pilotage financier.

Pour mémoire, les comptes publics intègrent quant à eux, dans le cadre du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO), l'ensemble des régimes d'assurance sociale et des organismes dépendant des assurances sociales. Y figurent à ce titre, en matière de retraite, les régimes de base et complémentaires obligatoires (y compris l'AGIRC-ARRCO, régime à statut conventionnel).

Le comité de suivi des retraites (CSR)

La loi du 20 janvier 2014 a instauré, avec la création du comité de suivi des retraites (CSR)¹, un mécanisme de pilotage chargé de garantir dans la durée le respect des objectifs assignés au système de retraite (cf. rappel des objectifs dans la fiche d'impact SU1). Placé auprès du Premier ministre, il rend chaque année au plus tard le 15 juillet un avis public au Premier ministre analysant le respect de ces objectifs, s'appuyant notamment sur le document que lui remet le Conseil d'orientation des

¹ Créée par l'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale

retraites (COR). Le document remis par le COR est fondé sur des indicateurs qui ont été définis par décret¹. Il est accompagné dans ses travaux par un jury citoyen tiré au sort composé de neuf femmes et de neuf hommes.

S'il estime que le système de retraite s'éloigne significativement de ces objectifs, le comité de suivi des retraites émet des recommandations. Celles-ci sont adressées au Parlement, au Gouvernement et aux organismes nationaux d'assurance vieillesse de base et complémentaires obligatoires. Le Gouvernement doit alors présenter au Parlement les suites qu'il entend y donner, après consultation des organisations représentatives des salariés et des employeurs. Au plus tard un an après avoir émis ses recommandations, le Comité de suivi des retraites remet un avis relatif à leur suivi. Ainsi, en 2017, pour la première fois depuis sa création, le Comité a appelé le Gouvernement à prendre des mesures pour rétablir l'équilibre financier du système de retraite (sans toutefois être prescriptif sur le calendrier).

1.1.2 La loi et le règlement déterminent les paramètres des régimes de retraite de base

La loi et le règlement déterminent les règles applicables aux pensions de retraite du régime général (travailleurs salariés et indépendants), du régime agricole (salariés et non-salariés agricoles), et du régime de base des professions libérales : règles de cotisations, d'ouverture des droits et de calcul de la pension.

Il en va de même pour les régimes spéciaux auxquels sont rattachés les agents de certaines branches d'activité et entreprises (fonctionnaires, magistrats et ouvriers de l'Etat, ressortissants des collectivités territoriales, marins, salariés des industries électriques et gazières, employés statutaires de la SNCF, Banque de France, Opéra national de Paris et Comédie-Française, RATP). Pour les fonctionnaires d'Etat, les règles de retraite qui leur sont applicables sont déterminées par le code des pensions civiles et militaires de retraite. Les règles relatives aux autres régimes sont, sauf exception, fixées par des décrets spécifiques à chacun de ces régimes.

La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) est administrée par un conseil d'administration composé de représentants des assurés et des employeurs qui a entre autres pour rôle de faire toutes propositions « *pour garantir dans la durée l'équilibre financier de l'assurance vieillesse du régime général* », en particulier « *dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale* ». Le conseil d'administration de la CNAV est par ailleurs saisi pour avis de « *tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence* ».²

La plupart des instances de gouvernance des régimes de base possèdent des pouvoirs de proposition et de consultation similaires en matière de pilotage (conseil d'administration de la CCMSA, de la CNAVPL, des caisses gérant les régimes spéciaux etc.). L'Etat exerce un pouvoir de tutelle sur ces caisses et est représenté auprès de leur conseil d'administration par des commissaires du gouvernement. Les délibérations des conseils d'administration ne deviennent exécutoires (à l'exception de celles qui doivent être soumises à approbation) que si l'Etat ne s'y oppose pas.

¹ Par l'article D. 114-4-0-5 du code de la sécurité sociale

² Article L. 200-3 du CSS

Par exception, le service des retraites de l'Etat (SRE), qui assure la gestion des retraites des fonctionnaires de l'Etat, ne dispose pas d'instances de gouvernance autonomes car il s'agit d'un service à compétence nationale rattaché à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP).

1.1.3 Les principaux leviers de pilotage dans les régimes actuels

Plusieurs leviers de pilotage sont communs aux différents régimes, qu'ils calculent la retraite en annuité ou en points. Ils ne produisent toutefois pas toujours les mêmes effets.

L'augmentation du taux de cotisation ne concerne que les actifs. S'agissant des retraites futures, dans un régime par annuité, l'augmentation du taux de cotisation est sans effet alors que dans un régime par points, elle peut engendrer une augmentation des droits.

S'agissant des bornes d'âge, le recul de l'âge légal a un impact financier favorable pour les régimes ainsi que sur le montant des retraites qu'elles soient calculées en annuité ou en points.

1.1.4 Les leviers de pilotage qui dépendent du mode de calcul des droits

D'autres leviers sont propres au mode de calcul des droits dans les régimes.

L'augmentation de la durée d'assurance est propre aux régimes fonctionnant en annuités. Elle conduit à un recul de l'âge effectif de départ, et peut réduire le montant de la retraite pour les assurés n'ayant pas accompli la durée d'assurance requise.

La modification de la valeur d'achat ou de service du point est spécifique aux régimes utilisant cette technique de droits. L'introduction ou l'augmentation d'un taux d'appel associé aux cotisations exigibles contribue au financement du régime sans accroître les droits accordés individuellement en contrepartie. L'ajustement de la valeur de service permet d'assurer l'équilibre du régime mais affecte directement la situation des retraités dans les régimes complémentaires actuels.

1.1.5 Le rapport du COR de novembre 2019 a décrit les perspectives des retraites en France à l'horizon 2030

En septembre 2019, le Premier Ministre a demandé au Conseil d'orientation des retraites d'établir « sur le fondement d'hypothèses et de constats partagés [...] un état de la situation financière de notre système actuel de retraite, d'aujourd'hui jusqu'à 2030. ».

Il a demandé au COR de compléter ce diagnostic, « comme le font traditionnellement les rapports du COR, [par] la contribution que pourrait apporter chacun des trois leviers que sont le montant de la pension moyenne, l'âge moyen de départ à la retraite et le taux de prélèvement, au redressement de l'équilibre financier en 2025. [Ce travail] éclairera le débat sur le recours aux paramètres sous-jacents à l'évolution des âges effectifs de départ à la retraite en indiquant les mesures concrètes qui devraient éventuellement être mises en œuvre pour induire un report de l'âge effectif moyen de départ, et analysera leurs impacts sur les différentes catégories de population. »

Le COR a rendu son rapport en novembre 2019¹. Ce rapport a confirmé le diagnostic qui avait été préalablement établi d'un déficit du système de retraite compris entre 0,3% et 0,7% du PIB en 2025, selon les conventions et hypothèses de productivité. Le déficit total serait donc d'environ 10 Md€, dont 6 Md€ pour les seuls salariés du secteur privé. Le Premier Ministre avait alors indiqué que les différents scénarios proposés par le COR pour préserver l'équilibre financier du système de retraites seront soumis à la concertation des partenaires sociaux.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

En Allemagne, le système de retraite public est doté d'un système de pilotage automatique visant à respecter trois contraintes en permanence :

Un niveau de réserve financière fixé à égales à 1,5 mois de dépenses pour le régime général², devant permettre d'une part de couvrir les déficits à court terme du régime de base et de compenser les fluctuations saisonnières, et d'autre part, de compenser les déficits conjoncturels accumulés, afin de maintenir les taux de cotisation stables ;

Un taux de cotisation devant rester inférieur à 20 % jusqu'à 2020, puis 22 % jusqu'en 2030 afin que le poids pesant sur les actifs reste raisonnable ;

Un taux de remplacement net ne devant pas descendre en dessous de 46 % jusqu'en 2020 et 43 % jusqu'en 2030, afin d'assurer des niveaux de pensions suffisants.

¹ Rapport du COR Novembre 2019 - Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030

² Au 1er janvier de chaque année, la loi contraint à une augmentation du taux de cotisation au cas où, à taux constant, le montant des réserves projeté pour la fin d'année tombe sous le seuil de 0,2 mois de dépenses. À l'inverse, si le montant projeté de réserves en fin d'année dépasse 1,5 mois de dépenses, alors le taux de cotisation doit être également ajusté.

En cas de non-respect de ces seuils, une alerte se déclenche et le Gouvernement fédéral a l'obligation légale de faire des propositions pour prendre des mesures correctrices appropriées (mais le Bundestag n'a aucune obligation de voter ces mesures).

En termes d'instances de pilotage, il n'existe pas en Allemagne d'institution analogue au COR. Toutefois, les projets de réforme du début des années 2000 avaient donné lieu à la création d'une Commission d'experts qui a largement inspiré les réformes mises en œuvre par la suite. Le projet de grande coalition présenté en février 2018 par les partis CDU-CSU et SPD prévoit également la mise en place d'une commission « contrat fiable de génération », constituée de représentants des partenaires sociaux, du Gouvernement et de l'économie, chargée de traiter les défis des trois piliers de retraite en Allemagne d'ici 2025. Elle devra présenter ses propositions d'ici mars 2020 afin de garantir l'équilibre à long terme du régime de retraite de base.

La loi allemande prévoit par ailleurs la remise d'un rapport annuel sur l'assurance retraite par le gouvernement fédéral. Ce rapport vise notamment à contrôler le respect des contraintes fixées en matière de réserves, de taux de cotisation et de taux de remplacement à un horizon de 15 ans. Il porte également sur l'équilibre du système à moyen terme et sur la convergence des retraites entre l'Est et l'Ouest du pays. La soutenabilité des finances publiques fait également l'objet d'un rapport annuel séparé dans lequel sont intégrées les projections de dépenses de retraites.

En Suède¹, les objectifs et les contraintes du pilotage découlent des objectifs assignés au système de retraite suédois qui sont principalement une contributivité équitable entre les générations, un ajustement du système aux conditions démographiques et économiques permettant d'en assurer la soutenabilité à long terme et une liberté laissée aux individus pour financer une partie de leur pension.

Le pilotage du système s'appuie sur des indicateurs permettant une intervention discrétionnaire ou automatique lorsque certains seuils sont franchis :

- La variation annuelle de l'indice de rémunération moyenne par tête, qui repose sur le calcul d'une moyenne glissante sur plusieurs années ; chaque année, l'Agence des pensions transmet une proposition de calcul de l'indice au Gouvernement qui l'entérine;
- Le ratio d'équilibre et le ratio d'équilibre corrigé ;
- Le taux de redistribution des gains hérités ;
- Les coefficients de conversion du capital notionnel en pension à la liquidation.
- La loi fixe directement de manière discrétionnaire les leviers d'action suivants:
- L'âge d'ouverture des droits, fixé à 61 ans et l'âge de mise à la retraite d'office, fixé à 67 ans ;
- Le taux de cotisation global, fixé à 18,5 % ;
- L'indice de revalorisation des pensions à la liquidation, égal à 1,6 % et correspondant à la croissance réelle anticipée à long terme.

¹ Voir le document de travail n°6 du COR dans le cadre de la séance plénière du 18 octobre 2018 consacrée au pilotage du système de retraite suédois

- L'indice de revalorisation des pensions au cours de la retraite, égal à l'indice de revalorisation des cotisations, amputé de 1,6 %. En moyenne, les pensions sont revalorisées autour de l'inflation mais avec une forte volatilité¹.

En complément, un mécanisme d'équilibrage automatique a été introduit bien qu'il s'agisse d'un système en compte notionnels supposé être spontanément équilibré sur le long terme. En effet, à taux de cotisation fixé et à âge de départ à la retraite endogène, si le système est équilibré à long terme pour chaque génération, il est porteur de déséquilibres financiers potentiels année après année.

Pour corriger ces déséquilibres économiques et démographiques potentiels, les autorités suédoises ont instauré un mécanisme d'équilibrage automatique qui se déclenche dès lors que le ratio d'équilibre (défini comme le rapport *réserves financières + actif contributif*² / *valeur présente des engagements de pension*) est inférieur à 1, c'est-à-dire si les réserves et l'actif contributif sont insuffisants pour couvrir les engagements présents et futurs. Dans ce cas, les indices de revalorisation des cotisations et des pensions ne sont plus calés sur l'évolution de la rémunération moyenne par tête, mais sur l'évolution de la rémunération moyenne par tête pondérée par le ratio d'équilibre corrigé qui joue le rôle de frein sur l'évolution des revalorisations, en cas de déficit anticipé du système.

Cette correction conduit donc à une revalorisation moins importante des droits à pension. Elle opère jusqu'à ce que l'indice corrigé de revalorisation des droits rejoigne l'indice de rémunération moyenne. Mais cette correction porte aussi sur l'évolution des pensions des retraités puisque les pensions liquidées sont revalorisées selon l'évolution de l'indice de revalorisation corrigé moins 1,6 %. Symétriquement, lorsque les réserves et les cotisations anticipées deviennent supérieures aux engagements de pension, le ratio d'équilibre corrigé joue le rôle d'accélérateur sur la revalorisation des droits à pension et des pensions liquidées. Le mécanisme correcteur a commencé à être activé en 2010 et a cessé de l'être en 2018.

En parallèle, l'Agence des pensions se fixe plusieurs horizons de pilotage. À un horizon annuel, elle calcule les différents indicateurs sus mentionnés précédemment. À long terme, elle établit des projections macroéconomiques sur un horizon de 75 ans, selon trois scénarios, complétées par des projections sur cas-types (notamment les projections de taux de remplacement à 65 ans, par génération.).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Une conférence du financement, composée de représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs, proposera au Gouvernement des mesures permettant de rétablir l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de retraite de base en 2027. Sur la base de ces propositions et afin de rendre effectives celles relevant du domaine de la loi, il y a lieu d'habiliter le Gouvernement

¹ Par rapport à un mécanisme d'indexation des pensions sur les prix, les retraités suédois ont donc un espoir de gain en pouvoir d'achat pendant la retraite si la rémunération moyenne réelle augmente de plus de 1,6 %, mais ils subissent un risque de perte de pouvoir d'achat si la rémunération moyenne réelle augmente de moins de 1,6 %.

² Egal au montant des cotisations collectées l'année t multiplié par la durée moyenne anticipée de présence de ces cotisations dans les comptes notionnels ; cette durée moyenne représente la différence entre l'âge moyen de perception d'une pension et l'âge moyen de versement d'une cotisation.

à prévoir par ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'atteinte de l'équilibre financier d'ici 2027.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à garantir la pérennité du système de retraite en restaurant l'équilibre financier des régimes de retraite de base d'ici 2027. Ce rétablissement reposera sur les propositions faites par une conférence de financement.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Les mesures permettant de restaurer l'équilibre financier des régimes de retraite de base d'ici 2027 auraient pu être prises selon les voies législatives habituelles, dans le cadre du présent projet de loi ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cependant, cette option n'aurait pas permis d'associer pleinement les partenaires qui auront vocation à participer à la gouvernance du futur système universel de retraite.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit qu'une conférence du financement, réunissant représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs, formulera des propositions permettant d'atteindre en 2027 l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de retraite de base.

Il habilite le Gouvernement à prendre, au regard de ces propositions, toute mesure relevant du domaine de la loi afin d'assurer cet équilibre. Ces mesures pourront être relatives à l'âge d'ouverture des droits à retraite, aux conditions d'âge et de durée d'assurance requises pour le bénéfice d'une pension de retraite à taux plein, aux modalités de décote et de surcote par rapport à ce taux plein, à l'affectation de recettes à l'assurance vieillesse et à la mobilisation du Fonds de réserve des retraites.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Le présent article habilite le Gouvernement à prendre par une ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi d'habilitation, les mesures permettant d'atteindre l'équilibre financier des régimes de retraite de base en 2027. Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai d'habilitation, de trois mois à compter de la publication de la loi d'habilitation, permettra au Gouvernement de transcrire juridiquement les propositions des partenaires sociaux pour atteindre l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de retraite de base en 2027.

CHAPITRE XIII - UN FINANCEMENT SIMPLIFIÉ ET MUTUALISÉ

Section 1 UNE INTÉGRATION FINANCIÈRE COMPLÈTE

Article 58 : Consolidation globale des flux de financement et mission de trésorerie de l'ACOSS

14. ETAT DES LIEUX

14.1. CADRE GÉNÉRAL

Le financement de la branche vieillesse est actuellement éclaté entre l'ensemble des régimes de retraite, chacun percevant des recettes qui lui sont propres (cotisations sociales, impôts et taxes, transferts d'organismes extérieurs, subventions d'État, autres). Les cotisations affectées aux différents régimes sont mentionnées dans plusieurs codes (articles L. 241-3, L. 633-1, L. 721-1, L. 613-7 etc. du code de la sécurité sociale et articles L. 731-23, L. 731-42 et L. 741-du code rural et de la pêche maritime) ainsi que dans des dispositions non codifiées.

L'article L. 225-1 attribue quant à lui à l'ACOSS la mission de gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime général, y compris donc la trésorerie de la branche vieillesse.

14.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

15. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

15.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création d'un système universel de retraite, qui sera à terme piloté par un nouvel établissement public, la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU), impose de définir les conditions de l'intégration financière de l'ensemble des régimes. Cette disposition se rattache ainsi aux principes fondamentaux de la sécurité sociale, et donc au domaine de la loi en application de l'article 34 de la constitution.

En matière de gestion de trésorerie, les missions de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) définies à l'article L. 225-1 du code de la sécurité sociale doivent en outre être élargies l'ACOSS au-delà des seules branches du régime général.

15.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La création du système universel de retraite impose de disposer d'un état financier complet permettant d'appréhender aisément la situation financière de l'ensemble du système universelle de retraites en consolidant ses ressources et ses charges, ainsi que sa situation patrimoniale. Cet état financier servira au pilotage financier du système dans les conditions prévues par l'article 55 et la loi organique.

Au-delà, la réforme impose de garantir un équilibrage financier entre les régimes qui soit cohérent avec les objectifs d'universalité et de lisibilité du nouveau système et afin de financer l'ensemble des droits passés et futurs.

Enfin, elle constitue une opportunité de concevoir des schémas de financement susceptibles d'homogénéiser les règles de pilotage financier et de simplifier les flux financiers entre régimes.

16. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

16.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Les schémas de financement actuels, reposant sur l'affectation de ressources propres à chaque régime, auraient pu être maintenus. Cette solution n'aurait toutefois pas permis d'intégrer financièrement l'ensemble des régimes, et n'aurait donc pas répondu à l'objectif d'universalité et d'unification des régimes de retraites.

Il aurait aussi pu être proposé de prévoir l'affectation dès 2022 à la CNRU des ressources de l'ensemble des régimes, charge pour elle d'assurer leur financement. Cette solution aurait toutefois conduit à une suppression de fait de l'affectation directe de leurs ressources aux régimes et des caisses existantes, qui ne serait pas cohérente avec le maintien de l'affiliation des actifs au sein de ces régimes.

16.2. DISPOSITIF RETENU

L'architecture financière du système universel de retraite.

À ce titre, il détermine en premier lieu les ressources et les charges du système universel de retraite. Ainsi, les ressources du système universel de retraite sont composées de l'ensemble des cotisations d'assurance vieillesse affectées aux régimes de retraites légalement obligatoires ainsi que des recettes affectées à la compensation des réductions et exonérations de cotisations sociales. Le système universel de retraites est également financé par les ressources du fonds de solidarité vieillesse universel (FSVu) et par les produits des placements du fonds de réserve universel (FRU). Le système universel de retraite peut également être financé par des dons, legs ou tout autre ressource prévue par la loi. Ces ressources permettent de couvrir à titre principal le versement des retraites des assurés et les dépenses relevant de la solidarité nationale prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse universel. La Caisse nationale de retraite universelle produit un état financier consolidant l'ensemble des ressources et charges sur le périmètre du système universel ainsi défini.

En second lieu, cet article prévoit également les modalités selon lesquelles la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU), à compter de 2025 de manière générale et dès 2022 dans certains cas, assure l'équilibre et le financement l'ensemble des régimes de retraite, y compris les régimes complémentaires fermés à compter de 2025

Ainsi, à compter de 2025, les cotisations des assurés de l'ensemble des régimes de retraite actuels, nés après le 1^{er} janvier 1975, seront destinées à couvrir les dépenses du système universel de retraites. Ces cotisations resteront dues aux régimes dont les assurés relèvent. À cette même date, l'ensemble des régimes de retraite de base maintenus seront intégrés financièrement à la CNRU qui assurera leur équilibre en recevant leurs excédents et en leur allouant des dotations d'équilibre en cas de déficit.

Les régimes de retraite complémentaire recevront quant à eux des dotations visant à compenser la perte de cotisations consécutive à l'affiliation de l'ensemble des assurés nés après 1975 aux seuls régimes maintenus dans le système universel.

En détail, la CNRU recevra en recettes les excédents et enregistrera en dépenses les déficits des régimes dont elle assurera l'équilibre, c'est-à-dire :

- **Pour les régimes restant applicables aux populations nées avant le 1^{er} janvier 1975**, l'ensemble des régimes fermés en application de l'article 60. Ces régimes seront en pratique structurellement déficitaires puisque, à compter de cette même date, les populations nées à compter du 1^{er} janvier 1975 n'y cotiseront plus mais cotiseront dans l'un des 4 régimes maintenus, en application des articles 3 à 7 du projet de loi. Par conséquent, des dotations de compensation devront leur être versées dès cette date. Le niveau de ces dotations devra prendre en compte la trajectoire qui aurait prévalu au sein de chaque régime maintenu en l'absence de modification du périmètre des régimes du fait de la création du système universel de retraites et du montant de réserves dont il dispose le cas échéant.
- **Pour les 4 régimes maintenus au sein desquels cotiseront à compter du 1^{er} janvier 2025 l'ensemble des assurés relevant des règles du système universel**, c'est à dire le régime général pour l'essentiel, ainsi que les régimes agricoles, des fonctionnaires et des marins, aucune dotation spécifique ne sera nécessaire à court terme puisque les pensions de retraite

de ces assurés ne pourront être liquidées, dans le cas général, qu'à compter de 2037. Ces régimes seront donc structurellement excédentaires pendant une longue période : ces excédents, consolidés au sein de la CNRU, permettront de couvrir les déficits des régimes maintenus pour les populations non concernées. Il convient de rappeler que ces nouveaux régimes seront gérés par les mêmes caisses que celles en charge des régimes qui sont maintenus pour les populations non concernées par le système universel.

La Caisse nationale de retraite universelle est chargée d'enregistrer l'ensemble de ces opérations. Elle produit donc un état financier consolidé qui retrace les soldes des régimes obligatoires de base, les dotations versées aux régimes complémentaires ainsi que les soldes du fonds de solidarité vieillesse universel. À terme, l'état financier consolidé de la CNRU correspondra uniquement aux soldes des régimes maintenus et du FSVu.

L'ensemble de ces flux financiers peut être représenté schématiquement de la façon suivante :

La centralisation de la trésorerie des régimes par l'ACOSS

La trésorerie de l'ensemble du système universel sera quant à elle assurée par l'ACOSS, de manière mutualisée avec l'ensemble des autres branches et risques pour lesquels l'agence est déjà en charge de cette mission. Au moment de cette intégration en trésorerie est prévue l'affectation à l'ACOSS des actifs assurant aujourd'hui la couverture des besoins de trésorerie pour l'ensemble des charges liées au risque vieillesse des régimes pour les caisses qui en disposent. L'article autorise également le Gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions relatives à la mutualisation de la trésorerie du système universel de retraite au niveau de l'ACOSS, et la reprise en contrepartie par cette dernière des actifs assurant actuellement la couverture des besoins en fonds de roulement nécessaires au service des prestations vieillesse des régimes. Cette même ordonnance précisera également les règles d'établissement des comptes du système universel.

L'intégration financière des régimes de base dès 2022

Au titre des exercices 2022 à 2025, pour les régimes présentant des déficits nécessitant une intervention de court terme, seront intégrés financièrement à la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) les caisses relevant du secteur privé (branche vieillesse du régime général, assurance vieillesse et veuvage du régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles, assurance vieillesse des professions libérales) et la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). La CNRU sera chargée, dès l'exercice 2022, d'assurer l'équilibre financier de ces régimes, par le biais de dotations d'équilibre.

Cette première intégration permettra de supprimer la compensation généralisée vieillesse dès l'exercice 2022. Puisque la majorité des régimes contributeurs et bénéficiaires seront désormais intégrés financièrement à la même caisse, cette suppression aura un impact faible sur le solde consolidé des régimes intégrés et sur le solde des régimes restant encore non intégrés (cf. tableaux ci-dessous). Cette première étape permettra en outre de simplifier le pilotage financier des régimes en rapprochant dès cette date les règles d'établissement des comptes de la CNRU et du SUR de celles applicables pour l'ensemble des régimes obligatoires de base.

Soldes CNAV, CNAVPL, CNRACL et MSA non-salariés avec maintien de la compensation généralisée vieillesse.

SOLDES	2018 (p)	2019 (p)	2020 (p)	2021 (p)	2022 (p)	2023 (p)
CNAV+CNAVPL+CNRACL+MSA NSA consolidé	-277	-2 515	-3 605	-4 862	-6 152	-6 888
CNAVPL+CNRACL+MSA NSA	-72	-316	-700	-1 024	-1 517	-2 147
CNAVPL	127	448	341	347	359	378
CNRACL	-572	-933	-1359	-1637	-2163	-2841
MSA NSA	6	85	229	379	507	685
MSA salag	367	85	89	-113	-220	-369
CNAV (hors équilibrage MSA)	-206	-2 199	-2 905	-3 838	-4 635	-4 741

Soldes CNAV, CNAVPL, CNRACL et MSA non-salariés avec suppression de la compensation généralisée vieillesse.

SOLDES	2018 (p)	2019 (p)	2020 (p)	2021 (p)	2022 (p)	2023 (p)
CNAV+CNAVPL+CNRACL+MSA NSA consolidé	-277	-2 515	-3 605	-4 862	-5 703	-6 293
CNAVPL+CNRACL+MSA NSA	-72	-316	-700	-1 024	-5 471	-6 222
CNAVPL	127	448	341	347	775	701
CNRACL	-572	-933	-1359	-1637	-1370	-2177
MSA NSA	6	85	229	379	-2093	-1849
MSA salag	367	85	89	-113	-2784	-2897
CNAV (hors compens et hors équilibrage MSA)	-206	-2 199	-2 905	-3 838	-232	-71

	2022 (p)	2023 (p)
Impact Etat	-590	-735
FPE militaires et civils	-187	-312
RATP	30	30
CANSSM	-203	-198
FSPOEIE	-93	-99
ENIM	-78	-80
SNCF	-60	-76
Impact employeur	54	52
CNIEG	68	68
Banque de France	-14	-16
Autres	87	89
CNBF	109	114
CRPCEN	-23	-25

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article crée un nouveau chapitre III intitulé « Financement du système universel de retraite » qui regroupe les règles relatives notamment au financement de la Caisse nationale de retraite universelle.

Il modifie également l'article L. 225-1 du code de la sécurité sociale afin d'inclure l'ensemble du système universel de retraite dans le champ de la mission de gestion de la trésorerie exercée par l'ACOSS.

Sont en outre abrogés des articles devenant sans objet (L. 225-1-2 et L. 225-1-4 du code de la sécurité sociale) ainsi que les articles L. 134-1 et L. 134-2 relatifs à la compensation généralisée vieillesse.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le présent article n'a pas directement d'impact en dépenses ou en recettes, mais modifie les schémas de financement existants. En effet, il prévoit seulement que l'ensemble des déficits et excédents des régimes de retraite seront, soit de manière transitoire, soit dans le cadre du schéma cible, intégrés à la CNRU. Ainsi, seul le solde de cette dernière constituera, à compter de 2025, un indicateur pertinent pour le pilotage des régimes de retraites, l'ensemble des soldes des autres régimes étant nul à compter de cette date.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

L'intégration financière des régimes au système universel de retraite s'effectuera de façon graduée *via* une intégration à la CNRU au titre des exercices 2022 à 2025. Cette intégration progressive concernera la CNAV, CNRACL, la CCMSA (au titre du régime des non-salariés agricoles) et la CNAVPL.

À compter du 1^{er} janvier 2025, l'ensemble des régimes de retraites seront intégrés financièrement à la CNRU, qui assurera l'équilibre financier du système universel de retraite.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

En application de l'article L. 184-1 du code de la sécurité sociale, un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application du présent article.

Des décrets fixeront également les modalités de transfert à l'ACOSS des actifs détenus par les différents régimes et permettant la couverture des besoins de trésorerie.

Code de la sécurité sociale	
Article L. 225-1 actuel	Article L. 225-1 modifié
L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale est chargée d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différentes branches gérées par la Caisse nationale des allocations familiales, par la Caisse nationale de l'assurance maladie et par la caisse nationale d'assurance vieillesse, dans les conditions fixées par décret pris sur le rapport des ministres intéressés. En vue de clarifier la gestion des branches du régime général, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale assure l'individualisation de la trésorerie de chaque branche par un suivi permanent en prévision et en réalisation comptable ; elle établit l'état prévisionnel de la trésorerie de chaque branche. Un décret détermine les modalités d'application du présent article, ainsi que les conditions de placement des excédents de trésorerie globalement constatés pour l'ensemble des branches mentionnées au premier alinéa	L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale est chargée d'assurer la gestion commune de la trésorerie des ~~différentes branches gérées par la Caisse nationale des allocations familiales, par la Caisse nationale de l'assurance maladie et par la caisse nationale d'assurance vieillesse~~ branches mentionnées aux 1°, 2° et 4° de l'article L. 200-2 et des régimes constituant le système universel de retraite, dans les conditions fixées par décret pris sur le rapport des ministres intéressés. En vue de clarifier la gestion des branches du régime général, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale assure l'individualisation de la trésorerie de chaque branche par un suivi permanent en prévision et en réalisation comptable ; elle établit l'état prévisionnel de la trésorerie de chaque branche. Un décret détermine les modalités d'application du présent article, ainsi que les conditions de placement des excédents de trésorerie globalement constatés pour l'ensemble des branches mentionnées au premier alinéa
Article L. 225-1-2 actuel	Article L. 225-1-2 modifié
Lorsque la Caisse nationale d'assurance vieillesse passe une convention financière en application de l'article L. 222-6, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale peut parallèlement conclure une convention financière avec la personne morale en charge de la gestion du risque vieillesse au sein du régime spécial. La conclusion de cette convention conditionne l'entrée en application du premier alinéa de l'article L. 222-6. Cette convention est soumise à l'approbation des ministres de tutelle des régimes de sécurité sociale concernés.	~~Lorsque la Caisse nationale d'assurance vieillesse passe une convention financière en application de l'article L. 222-6, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale peut parallèlement conclure une convention financière avec la personne morale en charge de la gestion du risque vieillesse au sein du régime spécial.~~ ~~La conclusion de cette convention conditionne l'entrée en application du premier alinéa de l'article L. 222-6.~~ ~~Cette convention est soumise à l'approbation des ministres de tutelle des régimes de sécurité sociale concernés.~~

Article L. 225-1-4 actuel	Article L. 225-1-4 modifié
Dans la limite des plafonds de ressources non permanentes fixés en application du e du 2° du C du I de l'article LO 111-3, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale peut consentir, contre rémunération : 1° Des prêts et avances d'une durée inférieure à douze mois au régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles et au régime d'assurance vieillesse du régime spécial de sécurité sociale dans les mines ; 2° Des avances d'une durée inférieure à un mois aux régimes obligatoires de base autres que le régime général ainsi qu'aux organismes et fonds mentionnés au 8° du III de l'article LO 111-4. 3° Sans préjudice de l'exercice par l'agence des missions prévues aux 1° et 2°, des avances d'une durée inférieure à un mois aux organismes, dont la liste est fixée par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, dont elle centralise des recettes ou pour le compte desquels elle assure le recouvrement de tout ou partie des cotisations et contributions. Ces avances portent intérêt à un taux défini comme la somme d'un taux interbancaire de référence, s'il est positif, adapté à la durée de l'avance accordée et d'une marge fixe qui ne peut excéder 200 points de base. Cette marge fixe peut être majorée dans la limite du double de son niveau lorsque plusieurs avances sont consenties au cours d'une année civile. Les taux de référence, le niveau de marge, les conditions de prise en compte de la réitération des avances ainsi que l'encours maximal des avances octroyées sont prévus par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. Pour déterminer les conditions de chacune des avances mentionnées au présent article, une convention est conclue entre l'agence et le régime, l'organisme ou le fonds concerné. La convention est soumise à l'approbation des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.	Dans la limite des plafonds de ressources non permanentes fixés en application du e du 2° du C du I de l'article LO 111-3, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale peut consentir, contre rémunération : ~~1° Des prêts et avances d'une durée inférieure à douze mois au régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles et au régime d'assurance vieillesse du régime spécial de sécurité sociale dans les mines ;~~ 2° Des avances d'une durée inférieure à un mois aux régimes obligatoires de base autres que le régime général ainsi qu'aux organismes et fonds mentionnés au 8° du III de l'article LO 111-4. 3° Sans préjudice de l'exercice par l'agence des missions prévues aux 1° et 2°, des avances d'une durée inférieure à un mois aux organismes, dont la liste est fixée par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, dont elle centralise des recettes ou pour le compte desquels elle assure le recouvrement de tout ou partie des cotisations et contributions. Ces avances portent intérêt à un taux défini comme la somme d'un taux interbancaire de référence, s'il est positif, adapté à la durée de l'avance accordée et d'une marge fixe qui ne peut excéder 200 points de base. Cette marge fixe peut être majorée dans la limite du double de son niveau lorsque plusieurs avances sont consenties au cours d'une année civile. Les taux de référence, le niveau de marge, les conditions de prise en compte de la réitération des avances ainsi que l'encours maximal des avances octroyées sont prévus par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. Pour déterminer les conditions de chacune des avances mentionnées au présent article, une convention est conclue entre l'agence et le régime, l'organisme ou le fonds concerné. La convention est soumise à l'approbation des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.

Article L. 134-1 actuel	Article L. 134-1 modifié
Il est institué une compensation entre les régimes obligatoires d'assurance vieillesse de base comportant un effectif minimal. Pour les besoins de cette compensation, sont distinguées au sein du régime général les personnes mentionnées aux articles L. 311-2, L. 311-3, L. 311-6, L. 381-1, L. 382-1 et L. 382-31, d'une part, et les personnes mentionnées à l'article L. 611-1, d'autre part. La compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes au titre des droits propres. Toutefois, tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques. La compensation prévue au présent article est calculée sur la base d'une prestation de référence et d'une cotisation moyenne ; elle est opérée après application des compensations existantes. Les soldes qui en résultent entre les divers régimes sont fixés par arrêtés interministériels, après consultation de la commission de compensation prévue à l'article L. 114-3.	~~Il est institué une compensation entre les régimes obligatoires d'assurance vieillesse de base comportant un effectif minimal. Pour les besoins de cette compensation, sont distinguées au sein du régime général les personnes mentionnées aux articles L. 311-2, L. 311-3, L. 311-6, L. 381-1, L. 382-1 et L. 382-31, d'une part, et les personnes mentionnées à l'article L. 611-1, d'autre part.~~ ~~La compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes au titre des droits propres. Toutefois, tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques.~~ ~~La compensation prévue au présent article est calculée sur la base d'une prestation de référence et d'une cotisation moyenne ; elle est opérée après application des compensations existantes.~~ ~~Les soldes qui en résultent entre les divers régimes sont fixés par arrêtés interministériels, après consultation de la commission de compensation prévue à l'article L. 114-3.~~
Article L. 134-2 actuel	Article L. 134-2 modifié
Des décrets fixent les conditions d'application de l'article L. 134-1 et déterminent notamment : 1°) l'effectif minimum nécessaire pour qu'un régime de sécurité sociale puisse participer à la compensation instituée par cet article ; 2°) les modalités de détermination des bases de calcul des transferts opérés au titre de la compensation prévue à cet article.	~~Des décrets fixent les conditions d'application de l'article L. 134-1 et déterminent notamment :~~ ~~1°) l'effectif minimum nécessaire pour qu'un régime de sécurité sociale puisse participer à la compensation instituée par cet article ;~~ ~~2°) les modalités de détermination des bases de calcul des transferts opérés au titre de la compensation prévue à cet article.~~

Article 59 : Création du Fonds de solidarité vieillesse universel

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Créé par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a pour mission d'assurer le refinancement des régimes de retraite au titre de certains avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale.

La réforme des retraites de 1993 visait ainsi à introduire une distinction entre les dépenses relevant d'une logique assurantielle, imputables à l'assurance vieillesse et financées par les cotisations sociales, et les dépenses de retraite à caractère non contributif, relevant de la solidarité nationale, dont le financement est assuré par l'impôt.

À ce titre, grâce à des produits, qui, pour l'essentiel, sont constitués par une fraction de la CSG, recette « historique » du Fonds, celui-ci finance, au titre des missions définies aux articles L. 135-1 à L. 135-5 et R. 135-1 à R. 135-17 du code de la sécurité sociale :

- les allocations du minimum vieillesse aux personnes âgées, pour tous les régimes de retraite qui en assurent le service ;
- la prise en charge forfaitaire des cotisations d'assurance vieillesse, au titre de la validation gratuite des périodes de chômage, pour le régime général et pour les salariés agricoles. À compter du 1^{er} janvier 2001, ce financement a été étendu à certains avantages vieillesse servis par les régimes de retraite complémentaire obligatoires (ARRCO et AGIRC).
- la prise en charge forfaitaire des validations gratuites de trimestres au titre d'autres périodes non travaillées : les arrêts de travail (maladie, maternité, accident du travail, maladie professionnelle et invalidité), pour la CNAV (y compris les travailleurs indépendants) et la MSA (à compter de 2010). Depuis 2001 il prend en charge les périodes de volontariat de service civique et, depuis 2015, toujours sur des bases forfaitaires, les périodes de stage de la formation professionnelle, ainsi que le complément de cotisations d'assurance vieillesse dues dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, pour le régime général et pour les salariés agricoles.
- Jusqu'à fin 2019, la prise en charge d'une partie des dépenses du minimum contributif (MICO) servi par la CNAV (y compris les travailleurs indépendants) et la MSA (pour le régime des salariés agricoles).

Ces missions ont fortement varié au cours du temps. Ainsi, le FSV assure jusqu'en 2019 la prise en charge d'une partie, fixée par décret, de la dépense du minimum contributif (MICO) servi par la CNAV, la MSA et le régime social des indépendants (avant son intégration dans le régime général en 2018). Les conditions de cette prise en charge ont connu de nombreuses modifications ces dernières années : après avoir été forfaitaires durant de nombreuses années (3,5 Md€ par an), elles sont devenues avec la LFSS pour 2015 proportionnelles à hauteur de la moitié des sommes

effectivement versées par les régimes, pour s'éteindre progressivement en 2019 comme prévu par la LFSS pour 2017. Ces variations démontrent la difficulté de définir une frontière nette entre dispositifs contributifs et dispositifs de solidarité, et la nécessité d'élaborer des conventions stables, indispensables à leur pilotage financier.

En outre, dans la plupart des régimes autres que les régimes alignés qui bénéficient des versements du FSV, le montant des dispositifs de solidarité n'est, sauf exception, pas isolé. L'absence d'une ressource spécialement affectée aux dispositifs de solidarité signifie que ces derniers sont financés par les ressources générales des régimes, au même titre que les prestations « contributives ».

Les ressources et les dépenses du FSV se décomposent de la manière suivante :

Fonds de solidarité vieillesse actuel (prévisions 2020)			
Recettes		Dépenses	
CSG remplacement (1,98 point)	5 268	Prises en charge de cotisations	13 971
CSG patrimoine (8,6 points)	5 420	au titre du chômage	11 768
CSG placement (8,6 points)	6 455	au titre de la maladie	1 979
		au titre de la formation professionnelle	190
		au titre des périodes d'apprentissage	0
		au titre du service national	34
		Prises en charge du minimum vieillesse	3 777
		Transfert avec les régimes complémentaires (au titre du chômage)	346
Total	17 143	Total	18 094

Source : annexe 8 PLFSS 2020

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La substitution du Fonds de solidarité vieillesse universel (FSVu) au Fonds de solidarité vieillesse nécessite une modification des dispositions législatives qui régissent ce dernier.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La clarification financière apportée par le système universel permet d'identifier de manière plus stricte qu'aujourd'hui, au sein de l'ensemble des dépenses de la branche retraite de la sécurité sociale, la part de celles relevant de la solidarité ainsi que les recettes qui y seront affectées.

Cet article vise à permettre la prise en charge de l'ensemble des dépenses de solidarité du système universel de retraite par un établissement unique.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Il aurait pu être fait le choix de supprimer le Fonds de solidarité vieillesse et d'intégrer les dépenses de solidarité au sein des régimes de retraite. Cette option n'aurait pas permis d'identifier aussi aisément la part des dépenses de retraite qui relève de la solidarité nationale et de la distinguer du cœur contributif du système universel. Ainsi, plutôt que d'apporter de la lisibilité et de la confiance, cette option aurait contribué à rendre le système moins compréhensible. En outre, elle n'aurait pas permis, comme dans le système retenu, de simplifier et d'améliorer la traçabilité des flux financiers.

Une deuxième option aurait pu consister à ne pas créer un établissement public administratif doté d'une personnalité juridique mais de seulement une section comptable au sein des comptes du système universel de retraite. L'inconvénient d'une telle option est qu'elle aurait fait disparaître l'affichage d'une partie des charges spécifiques financées en propre par le FSVU, en particulier le financement des points pendant les périodes de chômage, puisque ces transferts internes au régime universel seraient neutralisés ce qui nuirait à lisibilité des dépenses réalisées. A l'inverse, le maintien d'une structure externe au système universel permet d'afficher clairement l'intégralité des dépenses du FSVU au regard des financements assurés par la solidarité nationale via les recettes affectées au fonds.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu s'inscrit en cohérence avec les objectifs assignés au système universel de retraite à l'article L. 111-2-1-1 et en particulier avec la volonté de créer un système universel où la solidarité est renforcée. Ainsi, le présent article crée un Fonds de solidarité vieillesse universel (FSVU) dont la mission consiste à prendre en charge les dépenses du système universel de retraite relevant de la

solidarité nationale et qui, en adéquation avec la nature de ses dépenses, est financé par les recettes fiscales des régimes vieillesse actuels.

Le FSVU est un établissement public national à caractère administratif, qui remplace le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et dont les missions sont élargies puisqu'il finance l'acquisition de points pour les assurés dans les conditions définies au titre III du présent projet de loi afin de garantir l'acquisition de points :

- Pour les périodes d'interruption d'activité définies aux articles L. 195-2 et L. 195-5 du code de la sécurité sociale
- Pour les périodes marquant l'entrée dans la vie active déterminées à l'article L. 195-3 du code de la sécurité sociale
- Pour la prise en charge des droits familiaux déterminés aux articles L. 196-1 et L. 196-2
- Pour la garantie d'une retraite minimale : le FSVU continuera de prendre en charge le financement de l'ASPA et des dispositifs antérieurs définis à l'article 2 de l'ordonnance du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse mais prendra également en charge les points supplémentaires attribués au titre de la retraite minimale du système universel telle que définie à l'article L. 195-1 du code de la sécurité sociale

Les dépenses du FSVU seront ainsi élargies à l'ensemble des dépenses de solidarité et concerneront les affiliés de tous les régimes d'assurance vieillesse.

L'article prévoit également le financement par le Fonds de solidarité vieillesse universel des dépenses du FSV afin d'assurer la continuité de la prise en charges des droits des assurés nés avant le 1^{er} janvier 1975.

En cohérence avec la dimension universelle des dépenses de solidarité financées par le FSVU, ses ressources sont essentiellement constituées de recettes fiscales. Outre la contribution de sociale généralisée qui constitue la ressource actuelle du FSV, le FSVU se voit principalement affecter la contribution sociale de solidarité sur les sociétés, les contributions sur les avantages de pré-retraites et sur les retraites chapeau et la part de la taxe sur les salaires aujourd'hui affectées à la branche vieillesse du régime général. Les droits de circulation et de consommation sur les alcools, aujourd'hui affectés au régime vieillesse des non-salariés agricoles sont également réaffectés au FSVU. Enfin, en système cible, le FSVU sera également financé par la contribution tarifaire d'acheminement, les droits de plaidoirie, la contribution sur les émoluments des notaires ainsi que par le produit du droit spécial perçu sur les places occupées aux théâtres de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française.

Ces recettes fiscales sont complétées par des transferts provenant d'autres branches et organismes finançant spécifiquement certains dispositifs. En particulier, un transfert de la caisse nationale des affaires familiales est prévu pour le financement du dispositif de majoration en points de 5% accordée par enfant et pour la compensation des interruptions et réductions d'activité des assurés au titre de l'éducation des enfants. Le dispositif de garantie des droits à la retraite pour les aidants sera quant à lui financé par la caisse nationale des affaires familiales et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Les recettes et les dépenses du Fonds de solidarité vieillesse universel en système cible sont retracées dans le tableau ci-après.

Fonds de solidarité vieillesse universel en cible			
Recettes	Dépenses	Référence CSS	Référence PJL
Contribution sociale généralisée	Prises en charge de points au titre des périodes d'interruption d'activité		
dont CSG remplacement (1,98 point)	au titre des périodes de chômage	195-2	42
dont CSG placement (8,6 points)	au titre des périodes de maladie et d'incapacité temporaire	195-2	42
dont CSG patrimoine (8,6 points)	au titre des périodes de perception de prestations au titre de la maternité, de la paternité et de l'adoption	195-2	42
Taxe sur les salaires	au titre des périodes de perception d'une pension d'invalidité ou d'une rente pour incapacité permanente d'au moins 66 %	195-2	42
Contribution sociale de solidarité sur les sociétés	au titre de la garantie des droits retraite pour les aidants	195-4	43
Cotisation précomptée sur les allocations chômage	au titre des autres périodes d'interruption ou de réduction d'activité	195-2	42
Contributions sur les avantages de pré-retraites et retraites chapeau	Prises en charge de points au titre des périodes marquant l'entrée dans la vie active		
Droits de consommation et droits de circulation sur les alcools	au titre des périodes d'apprentissage	195-3	47
Sommes en déshérence	au titre du service civique	195-3	47
Pénalités employeurs en cas de non-respect d'obligations	au titre du VIE et VIA	195-3	47
Redevances sur les fréquences hertziennes	pour les sportifs de haut niveau	195-3	47
Droits de plaidoirie	Prises en charge de points au titre des droits familiaux		
Contribution tarifaire d'acheminement	au titre de l'interruption pour l'éducation des enfants	196-2	45
Taxe sur les émoluments et honoraires de notaires	au titre de la majoration des points pour les enfants	196-1	44
Le produit d'un droit spécial perçu sur les places occupées au théâtre	Prises en charge au titre d'un retraite minimale		
Les sommes mises à la charge de la CNAF et de la CNSA au titre de la prise en charge des droits familiaux	financement de l'ASPA	1° L.19-10-4	58
	financement du minimum de retraite unique	195-1	40

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Le présent article abroge le chapitre V du titre III du livre I^{er} relatif au FSV et crée une section 2 après au chapitre X du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale comprenant les articles L. 19-10-3 à L. 19-10-5 (création et statut du FSVU, dépenses et recettes).

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les I à IV du présent article entre en vigueur au 1^{er} janvier 2022 en application de l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

En application de l'article L. 184-1 du code de la sécurité sociale, un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application du présent article.

Un décret simple devra en outre être pris pour organiser la dissolution de l'actuel FSV.

Code de la sécurité sociale	
Article L. 131-8 actuel	Article L. 131-8 modifié
Les organismes de sécurité sociale et les fonds mentionnés au présent article perçoivent le produit d'impôts et taxes dans les conditions fixées ci-dessous : 1° Le produit de la taxe sur les salaires mentionnée à l'article 231 du code général des impôts, nette des frais d'assiette et de recouvrement déterminés dans les conditions prévues au III de l'article 1647 du même code, est versé : -à la branche mentionnée au 3° de l'article L. 200-2 du présent code, pour une fraction correspondant à 51,73 % ; -à la branche mentionnée au 4° du même article, pour une fraction correspondant à 19,28 % ; -à la branche mentionnée au 1° du même article, pour une fraction correspondant à 18,98 % ; - à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, pour une fraction correspondant à 10,02 % ; [...]	Les organismes de sécurité sociale et les fonds mentionnés au présent article perçoivent le produit d'impôts et taxes dans les conditions fixées ci-dessous : 1° Le produit de la taxe sur les salaires mentionnée à l'article 231 du code général des impôts, nette des frais d'assiette et de recouvrement déterminés dans les conditions prévues au III de l'article 1647 du même code, est versé : ~~-à la branche mentionnée au 3° de l'article L. 200-2 du présent code~~ au Fonds de solidarité vieillesse universel, pour une fraction correspondant à 51,73 % ; -à la branche mentionnée au 4° du même article, pour une fraction correspondant à 19,28 % ; -à la branche mentionnée au 1° du même article, pour une fraction correspondant à 18,98 % ; - à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, pour une fraction correspondant à 10,02 % ; [...]
Article L. 135-1 actuel	Article L. 135-1 modifié
Il est créé un fonds dont la mission est de prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale, tels qu'ils sont définis par l'article L. 135-2. Ce fonds, dénommé : fonds de solidarité vieillesse, est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. La composition du conseil d'administration, qui est assisté d'un comité de surveillance composé notamment de deux députés et deux sénateurs, de représentants des assurés sociaux désignés par les organisations syndicales de salariés interprofessionnelles représentatives au plan national ainsi que de représentants des	~~Il est créé un fonds dont la mission est de prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale, tels qu'ils sont définis par l'article L. 135-2.~~ ~~Ce fonds, dénommé : fonds de solidarité vieillesse, est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. La composition du conseil d'administration, qui est assisté d'un comité de surveillance composé notamment de deux députés et deux sénateurs, de représentants des assurés sociaux désignés par les organisations syndicales de salariés interprofessionnelles représentatives au plan national ainsi que de représentants des~~

employeurs et travailleurs indépendants désignés par les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs indépendants représentatives, ainsi que les conditions de fonctionnement et de gestion du fonds sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Le fonds de solidarité vieillesse peut à titre dérogatoire recruter des agents de droit privé régis par les conventions collectives applicables au personnel des organismes de sécurité sociale.	~~employeurs et travailleurs indépendants désignés par les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs indépendants représentatives, ainsi que les conditions de fonctionnement et de gestion du fonds sont fixées par décret en Conseil d'Etat.~~ ~~Le fonds de solidarité vieillesse peut à titre dérogatoire recruter des agents de droit privé régis par les conventions collectives applicables au personnel des organismes de sécurité sociale.~~
Article L. 135-2 actuel	Article L. 135-2 modifié
Les dépenses prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse comprennent : 1° Le financement des allocations mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 643-1, au chapitre V du titre Ier du livre VIII et à l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse ; 2° Les sommes représentatives de la prise en compte par le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des non-salariés agricoles, le régime d'assurance vieillesse des professions libérales et la Caisse nationale des barreaux français, dans la durée d'assurance : a) Des périodes mentionnées aux 1°, 3° et 8° de l'article L. 351-3 ; b) Des périodes pendant lesquelles les assurés ont bénéficié des allocations mentionnées aux articles L. 1233-68, L. 5422-1, L. 5423-1, L. 5423-7 et L. 5424-25 du code du travail, des allocations spéciales mentionnées au 2° de l'article L. 5123-2 du même code et de la rémunération mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 1233-72 dudit code ; c) Des périodes pendant lesquelles l'assuré a bénéficié, en cas d'absence complète d'activité, d'un revenu de remplacement de la part de son entreprise en application d'un accord professionnel national mentionné à l'article L. 5123-6 du code du travail ;	~~Les dépenses prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse comprennent :~~ ~~1° Le financement des allocations mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 643-1, au chapitre V du titre Ier du livre VIII et à l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse ;~~ ~~2° Les sommes représentatives de la prise en compte par le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des non-salariés agricoles, le régime d'assurance vieillesse des professions libérales et la Caisse nationale des barreaux français, dans la durée d'assurance :~~ ~~a) Des périodes mentionnées aux 1°, 3° et 8° de l'article L. 351-3 ;~~ ~~b) Des périodes pendant lesquelles les assurés ont bénéficié des allocations mentionnées aux articles L. 1233-68, L. 5422-1, L. 5423-1, L. 5423-7 et L. 5424-25 du code du travail, des allocations spéciales mentionnées au 2° de l'article L. 5123-2 du même code et de la rémunération mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 1233-72 dudit code ;~~ ~~e) Des périodes pendant lesquelles l'assuré a bénéficié, en cas d'absence complète d'activité, d'un revenu de remplacement de la part de son entreprise en application d'un accord professionnel national mentionné à l'article L. 5123-6 du code du travail ;~~

3° Les sommes correspondant à la prise en compte par le régime général et le régime des salariés agricoles des réductions de la durée d'assurance ou de périodes reconnues équivalentes, définies à l'article L. 351-7-1 du présent code ; 4° Les dépenses mentionnées au I de l'article 49 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ; 5° Les sommes représentatives de la prise en compte par les régimes d'assurance vieillesse de base des périodes de volontariat du service national de leurs assurés ; 6° Les dépenses attachées au service de l'allocation spéciale pour les personnes âgées prévue à l'article 28 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte et, selon des modalités de calcul fixées par décret, les sommes représentatives de la prise en compte au titre de la durée d'assurance, par le régime de retraite de base obligatoire de sécurité sociale mentionné à l'article 5 de cette ordonnance, des périodes définies à l'article 8 de ladite ordonnance ; 7° Les sommes représentatives de la prise en compte par les régimes d'assurance vieillesse de base, dans le salaire de base mentionné à l'article L. 351-1, des indemnités journalières mentionnées au même article ; 8° Les sommes correspondant à la prise en charge mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 6243-3 du code du travail ; 9° Le remboursement à la caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon des dépenses correspondant à l'application au régime d'assurance vieillesse de cette collectivité, dans les conditions prévues par la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, des avantages non contributifs mentionnés aux 1° à 5°, 7° et 8° du présent I ;	~~3° Les sommes correspondant à la prise en compte par le régime général et le régime des salariés agricoles des réductions de la durée d'assurance ou de périodes reconnues équivalentes, définies à l'article L. 351-7-1 du présent code ;~~ ~~4° Les dépenses mentionnées au I de l'article 49 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ;~~ ~~5° Les sommes représentatives de la prise en compte par les régimes d'assurance vieillesse de base des périodes de volontariat du service national de leurs assurés ;~~ ~~6° Les dépenses attachées au service de l'allocation spéciale pour les personnes âgées prévue à l'article 28 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte et, selon des modalités de calcul fixées par décret, les sommes représentatives de la prise en compte au titre de la durée d'assurance, par le régime de retraite de base obligatoire de sécurité sociale mentionné à l'article 5 de cette ordonnance, des périodes définies à l'article 8 de ladite ordonnance ;~~ ~~7° Les sommes représentatives de la prise en compte par les régimes d'assurance vieillesse de base, dans le salaire de base mentionné à l'article L. 351-1, des indemnités journalières mentionnées au même article ;~~ ~~8° Les sommes correspondant à la prise en charge mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 6243-3 du code du travail ;~~ ~~9° Le remboursement à la caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon des dépenses correspondant à l'application au régime d'assurance vieillesse de cette collectivité, dans les conditions prévues par la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, des avantages non contributifs mentionnés aux 1° à 5°, 7° et 8° du présent I ;~~

Les sommes mentionnées aux 2°, 5° et 7° sont calculées sur une base forfaitaire, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.	~~Les sommes mentionnées aux 2°, 5° et 7° sont calculées sur une base forfaitaire, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.~~
Article L. 135-3 actuel	Article L. 135-3 modifié
Les recettes du fonds sont constituées par une fraction du produit de la contribution sociale généralisée, dans les conditions prévues à l'article L. 131-8.	~~Les recettes du fonds sont constituées par une fraction du produit de la contribution sociale généralisée, dans les conditions prévues à l'article L. 131-8.~~
Article L. 135-5 actuel	Article L. 135-5 modifié
Les frais d'assiette et de recouvrement des impôts, droits, taxes et contributions mentionnés à l'article L. 135-3 sont à la charge du fonds en proportion du produit qui lui est affecté ; leur montant est fixé par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la sécurité sociale.	~~Les frais d'assiette et de recouvrement des impôts, droits, taxes et contributions mentionnés à l'article L. 135-3 sont à la charge du fonds en proportion du produit qui lui est affecté ; leur montant est fixé par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la sécurité sociale.~~
Article L. 223-1 actuel	Article L. 223-1 modifié
La caisse nationale des allocations familiales gère la branche mentionnée au 4° de l'article L. 200-2 et, à cet effet, a pour rôle : 1° De veiller à l'équilibre financier de cette branche. A ce titre, elle établit les comptes combinés de celle-ci, assure en lien avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale le financement des organismes locaux et effectue le règlement et la comptabilisation de toute opération relevant de cette branche dont la responsabilité n'est pas attribuée aux organismes locaux ; 2° De gérer un fonds d'action sanitaire et sociale dans le cadre d'un programme fixé par arrêté ministériel après avis de son conseil d'administration ; 3° D'exercer un contrôle sur les opérations immobilières des caisses d'allocations familiales et sur la gestion de leur patrimoine immobilier ; 4° De définir les orientations mises en œuvre par les organismes de son réseau en matière de lutte contre le non-recours aux prestations et de	La caisse nationale des allocations familiales gère la branche mentionnée au 4° de l'article L. 200-2 et, à cet effet, a pour rôle : 1° De veiller à l'équilibre financier de cette branche. A ce titre, elle établit les comptes combinés de celle-ci, assure en lien avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale le financement des organismes locaux et effectue le règlement et la comptabilisation de toute opération relevant de cette branche dont la responsabilité n'est pas attribuée aux organismes locaux ; 2° De gérer un fonds d'action sanitaire et sociale dans le cadre d'un programme fixé par arrêté ministériel après avis de son conseil d'administration ; 3° D'exercer un contrôle sur les opérations immobilières des caisses d'allocations familiales et sur la gestion de leur patrimoine immobilier ; 4° De définir les orientations mises en œuvre par les organismes de son réseau en matière de lutte contre le non-recours aux prestations et de

simplification des démarches des demandeurs et allocataires ; 5° De rembourser les sommes correspondant au service par le régime général, le régime des salariés agricoles et le régime des exploitants agricoles des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants ; 6° D'assurer le remboursement des indemnités ou allocations versées dans les conditions fixées par l'article L. 331-8 et le II de l'article L. 623-1 du présent code, les articles L. 732-12-1 et L. 742-3 du code rural et le dernier alinéa de l'article 17 de la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines, ainsi que des frais de gestion afférents au service de ces indemnités ou allocations dont le montant est fixé par arrêté ministériel ; 7° D'assurer le remboursement, dans la limite du plafond de la sécurité sociale, de la rémunération brute, déduction faite des indemnités, des avantages familiaux et des cotisations et contributions sociales salariales, servie pendant la durée du congé de paternité et d'accueil de l'enfant aux ouvriers sous statut de l'Etat, aux magistrats, aux militaires et aux fonctionnaires visés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; les modalités de ce remboursement sont fixées par décret ; 8° D'assurer le remboursement, dans la limite du plafond de la sécurité sociale, de la rémunération soumise à cotisation au titre des allocations familiales, déduction faite des cotisations et contributions sociales salariales, versée aux agents bénéficiant des régimes spéciaux de la SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau, de la Régie autonome des transports parisiens, des industries électriques et gazières et de la Banque de France, pendant la durée du congé de paternité et d'accueil de l'enfant ; les modalités de ce remboursement sont fixées par décret	simplification des démarches des demandeurs et allocataires ; 5° De rembourser les sommes correspondant au service par le régime général, le régime des salariés agricoles et le régime des exploitants agricoles des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants, et, pour le système universel de retraite, des majorations en points prévues à l'article L. 196-1, ainsi que des points attribués au titre des 1° et 5° de l'article L. 195-4 et de l'article L. 196-2 ; 6° D'assurer le remboursement des indemnités ou allocations versées dans les conditions fixées par l'article L. 331-8 et le II de l'article L. 623-1 du présent code, les articles L. 732-12-1 et L. 742-3 du code rural et le dernier alinéa de l'article 17 de la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines, ainsi que des frais de gestion afférents au service de ces indemnités ou allocations dont le montant est fixé par arrêté ministériel ; 7° D'assurer le remboursement, dans la limite du plafond de la sécurité sociale, de la rémunération brute, déduction faite des indemnités, des avantages familiaux et des cotisations et contributions sociales salariales, servie pendant la durée du congé de paternité et d'accueil de l'enfant aux ouvriers sous statut de l'Etat, aux magistrats, aux militaires et aux fonctionnaires visés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; les modalités de ce remboursement sont fixées par décret ; 8° D'assurer le remboursement, dans la limite du plafond de la sécurité sociale, de la rémunération soumise à cotisation au titre des allocations familiales, déduction faite des cotisations et contributions sociales salariales, versée aux agents bénéficiant des régimes spéciaux de la SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau, de la Régie autonome des transports parisiens, des industries électriques et gazières

	et de la Banque de France, pendant la durée du congé de paternité et d'accueil de l'enfant ; les modalités de ce remboursement sont fixées par décret
Article L. 241-3 actuel	Article L. 241-3 modifié
La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est, indépendamment des contributions de l'Etat prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, assurée par une contribution du fonds institué par l'article L. 131-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2, par une contribution de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles couvrant les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite à l'âge fixé en application de l'article L. 351-1-4 et les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite mentionnées au 3° du I de l'article L. 4163-7 du code du travail et par des cotisations assises sur les revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés, dans la limite d'un plafond fixé à intervalles qui ne peuvent être inférieurs au semestre ni supérieurs à l'année et en fonction de l'évolution générale des salaires dans des conditions prévues par décret. Le montant du plafond, calculé selon les règles fixées par ce décret, est arrêté par le ministre chargé de la sécurité sociale. Ces cotisations dont le taux est fixé par décret, sont pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié. La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par des cotisations à la charge des employeurs et des salariés et assises sur la totalité des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L.	La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est, indépendamment des contributions de l'Etat prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, assurée par une contribution du fonds institué par l'article L. 131-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2, par une contribution de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles couvrant les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite à l'âge fixé en application de l'article L. 351-1-4 et les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite mentionnées au 3° du I de l'article L. 4163-7 du code du travail et par des cotisations assises sur les revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés, dans la limite d'un plafond fixé à intervalles qui ne peuvent être inférieurs au semestre ni supérieurs à l'année et en fonction de l'évolution générale des salaires dans des conditions prévues par décret. Le montant du plafond, calculé selon les règles fixées par ce décret, est arrêté par le ministre chargé de la sécurité sociale. Ces cotisations dont le taux est fixé par décret, sont pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié. La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par des cotisations à la charge des employeurs et des salariés et assises sur la totalité des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L.

242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés. Le taux de ces cotisations est fixé par décret. La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par : 1° Le produit des contributions mentionnées aux articles L. 137-10, L. 137-11, L. 137-11-1, L. 137-11-2, L. 137-12, L. 137-15 et L. 137-30 du présent code ; 2° Les sommes issues de l'application du livre III de la troisième partie du code du travail et reçues en consignation par la Caisse des dépôts et consignations ou résultant de la liquidation des parts de fonds communs de placement par les organismes gestionnaires, des titres émis par des sociétés d'investissement à capital variable, des actions émises par les sociétés créées par les salariés en vue de la reprise de leur entreprise ou des actions ou coupures d'action de l'entreprise et n'ayant fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente ans ; 3° Les sommes versées par les employeurs au titre de l'article L. 2242-5-1 du même code ; 4° Les sommes acquises à l'Etat en application du 5° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; 5° Le produit des parts fixes des redevances dues au titre de l'utilisation des fréquences 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application du code des postes et des communications électroniques ; 6° Une fraction égale à 35 % du produit de l'ensemble des parts variables des redevances payées chaque année au titre de l'utilisation des fréquences 880-915 mégahertz, 925-960 mégahertz, 1 710-1 785 mégahertz, 1 805-1 880 mégahertz, 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application	242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés. Le taux de ces cotisations est fixé par décret. ~~La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par :~~ ~~1° Le produit des contributions mentionnées aux articles L. 137-10, L. 137-11, L. 137-11-1, L. 137-11-2, L. 137-12, L. 137-15 et L. 137-30 du présent code ;~~ ~~2° Les sommes issues de l'application du livre III de la troisième partie du code du travail et reçues en consignation par la Caisse des dépôts et consignations ou résultant de la liquidation des parts de fonds communs de placement par les organismes gestionnaires, des titres émis par des sociétés d'investissement à capital variable, des actions émises par les sociétés créées par les salariés en vue de la reprise de leur entreprise ou des actions ou coupures d'action de l'entreprise et n'ayant fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente ans ;~~ ~~3° Les sommes versées par les employeurs au titre de l'article L. 2242-5-1 du même code ;~~ ~~4° Les sommes acquises à l'Etat en application du 5° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;~~ ~~5° Le produit des parts fixes des redevances dues au titre de l'utilisation des fréquences 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application du code des postes et des communications électroniques ;~~ ~~6° Une fraction égale à 35 % du produit de l'ensemble des parts variables des redevances payées chaque année au titre de l'utilisation des fréquences 880-915 mégahertz, 925-960 mégahertz, 1 710-1 785 mégahertz, 1 805-1 880 mégahertz, 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application~~

du code des postes et des communications électroniques. Le recouvrement des cotisations mentionnées au présent article est assuré pour le compte de la caisse nationale d'assurance vieillesse par les unions de recouvrement. Le contrôle et le contentieux du recouvrement sont également exercés par ces unions.	~~du code des postes et des communications électroniques.~~ ~~Le recouvrement des cotisations mentionnées au présent article est assuré pour le compte de la caisse nationale d'assurance vieillesse par les unions de recouvrement. Le contrôle et le contentieux du recouvrement sont également exercés par ces unions.~~
Code de l'action sociale et des familles	
Article L.142-1 actuel	Article L.142-1 modifié
Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est composé en nombre égal d'hommes et de femmes et a pour missions d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle. Son fonctionnement et sa composition sont fixés par un décret, qui prévoit une formation plénière et trois formations spécialisées dans leur champ de compétences. Chacune des formations spécialisées comprend parmi ses membres un député et un sénateur. Dans le cadre de ses missions, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge : 1° Formule des propositions et des avis et réalise ou fait réaliser des travaux d'évaluation et de prospective sur les politiques de son champ de compétences, au regard des évolutions démographiques, sociales, sanitaires et économiques ; 2° Formule des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie, au regard notamment des engagements internationaux de la France, dont ceux de la	Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est composé en nombre égal d'hommes et de femmes et a pour missions d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle. Son fonctionnement et sa composition sont fixés par un décret, qui prévoit une formation plénière et trois formations spécialisées dans leur champ de compétences. Chacune des formations spécialisées comprend parmi ses membres un député et un sénateur. Dans le cadre de ses missions, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge : 1° Formule des propositions et des avis et réalise ou fait réaliser des travaux d'évaluation et de prospective sur les politiques de son champ de compétences, au regard des évolutions démographiques, sociales, sanitaires et économiques ; 2° Formule des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie, au regard notamment des engagements internationaux de la France, dont ceux de la

convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ; 3° Formule toute proposition de nature à garantir, à tous les âges de la vie, le respect des droits et la bientraitance des personnes vulnérables ainsi que la bonne prise en compte des questions éthiques ; 4° Mène des réflexions sur le financement des politiques mises en œuvre dans son champ de compétences ; 5° Donne un avis, dans le cadre des formations spécialisées compétentes en matière d'enfance, d'avancée en âge des personnes âgées et des personnes retraitées, d'adaptation de la société au vieillissement et de la bientraitance, sur tout projet de loi ou d'ordonnance les concernant et peut en assurer le suivi ; 6° Favorise les échanges d'expérience et d'informations entre les différentes instances territoriales sur les politiques qui le concernent. La formation spécialisée dans le champ de compétence de l'âge mène une réflexion sur l'assurance et la prévoyance en matière de dépendance. Elle favorise les échanges d'expérience et d'informations avec le Conseil national consultatif des personnes handicapées mentionné à l'article L. 146-1 sur les aspects communs des politiques en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge peut être saisi par le Premier ministre, le ministre chargé de la famille, le ministre chargé des personnes âgées et les autres ministres concernés de toute question relevant de son champ de compétences. Il peut se saisir de toute question relative à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge des personnes âgées et des retraités et à l'adaptation de la société au vieillissement ainsi qu'à la bientraitance.	convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ; 3° Formule toute proposition de nature à garantir, à tous les âges de la vie, le respect des droits et la bientraitance des personnes vulnérables ainsi que la bonne prise en compte des questions éthiques ; 4° Mène des réflexions sur le financement des politiques mises en œuvre dans son champ de compétences ; 5° Donne un avis, dans le cadre des formations spécialisées compétentes en matière d'enfance, d'avancée en âge des personnes âgées ~~et des personnes retraitées~~, d'adaptation de la société au vieillissement et de la bientraitance, sur tout projet de loi ou d'ordonnance les concernant et peut en assurer le suivi ; 6° Favorise les échanges d'expérience et d'informations entre les différentes instances territoriales sur les politiques qui le concernent. La formation spécialisée dans le champ de compétence de l'âge mène une réflexion sur l'assurance et la prévoyance en matière de dépendance. Elle favorise les échanges d'expérience et d'informations avec le Conseil national consultatif des personnes handicapées mentionné à l'article L. 146-1 sur les aspects communs des politiques en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge peut être saisi par le Premier ministre, le ministre chargé de la famille, le ministre chargé des personnes âgées et les autres ministres concernés de toute question relevant de son champ de compétences. Il peut se saisir de toute question relative à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge des personnes âgées ~~et des retraités~~ et à l'adaptation de la société au vieillissement ainsi qu'à la bientraitance.
Article L.14-10-1 actuel	Article L.14-10-1 modifié

I.- La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a pour missions : 1° De contribuer au financement de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, à domicile et en établissement, ainsi qu'au financement du soutien des proches aidants, dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire ; 1° bis (Abrogé) ; 2° De contribuer à la connaissance de l'offre médico-sociale et à l'analyse des besoins, d'assurer la répartition équitable sur le territoire national du montant total de dépenses mentionné à l'article L. 314-3 du présent code, en veillant notamment à une prise en compte de l'ensemble des besoins, pour toutes les catégories de handicaps ; 3° D'assurer un rôle d'expertise technique et de proposition pour les référentiels nationaux qui évaluent les déficiences et la perte d'autonomie, ainsi que la situation et les besoins des proches aidants ; 3° bis D'assurer un rôle d'expertise technique et de proposition pour les méthodes et outils utilisés pour apprécier les besoins individuels de compensation ; 4° D'assurer un rôle d'expertise et d'appui dans l'élaboration des schémas nationaux mentionnés à l'article L. 312-5 et des programmes interdépartementaux d'accompagnement du handicap et de la perte d'autonomie mentionnés à l'article L. 312-5-1 ; 5° D'assurer le pilotage des dispositifs qui concourent à l'innovation, l'information et le conseil sur les aides techniques qui visent à améliorer l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, d'instaurer une évaluation de l'adaptation de ces aides aux besoins des personnes qui en ont l'usage et de	I.- La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a pour missions : 1° De contribuer au financement de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, à domicile et en établissement, ainsi qu'au financement du soutien et des droits à retraite des proches aidants, dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire ; 1° bis (Abrogé) ; 2° De contribuer à la connaissance de l'offre médico-sociale et à l'analyse des besoins, d'assurer la répartition équitable sur le territoire national du montant total de dépenses mentionné à l'article L. 314-3 du présent code, en veillant notamment à une prise en compte de l'ensemble des besoins, pour toutes les catégories de handicaps ; 3° D'assurer un rôle d'expertise technique et de proposition pour les référentiels nationaux qui évaluent les déficiences et la perte d'autonomie, ainsi que la situation et les besoins des proches aidants ; 3° bis D'assurer un rôle d'expertise technique et de proposition pour les méthodes et outils utilisés pour apprécier les besoins individuels de compensation ; 4° D'assurer un rôle d'expertise et d'appui dans l'élaboration des schémas nationaux mentionnés à l'article L. 312-5 et des programmes interdépartementaux d'accompagnement du handicap et de la perte d'autonomie mentionnés à l'article L. 312-5-1 ; 5° D'assurer le pilotage des dispositifs qui concourent à l'innovation, l'information et le conseil sur les aides techniques qui visent à améliorer l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, d'instaurer une évaluation de l'adaptation de ces aides aux besoins des personnes qui en ont l'usage et de

garantir la qualité et l'équité des conditions de leur distribution ; 6° D'assurer un échange d'expériences et d'informations entre les maisons départementales des personnes handicapées mentionnées à l'article L. 146-3, les services des départements chargés de l'allocation personnalisée d'autonomie et les conférences des financeurs mentionnées à l'article L. 233-1, de diffuser les bonnes pratiques d'évaluation individuelle des besoins, d'élaboration des plans d'aide et de gestion des prestations, et de veiller à l'équité du traitement des demandes de compensation du handicap et d'aide à l'autonomie ; 6° bis D'assurer un rôle d'accompagnement et d'appui aux maisons départementales de l'autonomie mentionnées à l'article L. 149-4 ainsi qu'un rôle d'évaluation de leur contribution à la politique de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées ; 7° De participer, avec les autres institutions et administrations compétentes, à la définition d'indicateurs et d'outils de recueil de données anonymisées, afin de mesurer et d'analyser la perte d'autonomie et les besoins de compensation des personnes âgées et handicapées, et les conditions dans lesquelles il y est répondu sur les territoires ; 8° De participer, avec les autres institutions et administrations compétentes, à la définition et au lancement d'actions de recherche dans le domaine de la prévention et de la compensation de la perte d'autonomie ; 9° D'assurer une coopération avec les institutions étrangères ayant le même objet ; 10° De contribuer au financement de l'investissement destiné à la mise aux normes techniques et de sécurité, à la modernisation des locaux en fonctionnement ainsi qu'à la création de places nouvelles en établissements et services sociaux et médico-sociaux ;	garantir la qualité et l'équité des conditions de leur distribution ; 6° D'assurer un échange d'expériences et d'informations entre les maisons départementales des personnes handicapées mentionnées à l'article L. 146-3, les services des départements chargés de l'allocation personnalisée d'autonomie et les conférences des financeurs mentionnées à l'article L. 233-1, de diffuser les bonnes pratiques d'évaluation individuelle des besoins, d'élaboration des plans d'aide et de gestion des prestations, et de veiller à l'équité du traitement des demandes de compensation du handicap et d'aide à l'autonomie ; 6° bis D'assurer un rôle d'accompagnement et d'appui aux maisons départementales de l'autonomie mentionnées à l'article L. 149-4 ainsi qu'un rôle d'évaluation de leur contribution à la politique de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées ; 7° De participer, avec les autres institutions et administrations compétentes, à la définition d'indicateurs et d'outils de recueil de données anonymisées, afin de mesurer et d'analyser la perte d'autonomie et les besoins de compensation des personnes âgées et handicapées, et les conditions dans lesquelles il y est répondu sur les territoires ; 8° De participer, avec les autres institutions et administrations compétentes, à la définition et au lancement d'actions de recherche dans le domaine de la prévention et de la compensation de la perte d'autonomie ; 9° D'assurer une coopération avec les institutions étrangères ayant le même objet ; 10° De contribuer au financement de l'investissement destiné à la mise aux normes techniques et de sécurité, à la modernisation des locaux en fonctionnement ainsi qu'à la création de places nouvelles en établissements et services sociaux et médico-sociaux ;

11° De réaliser, dans des conditions fixées par voie réglementaire, une étude relative à l'analyse des différents coûts de revient et tarifs des établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1 et relevant de sa compétence, sur la base des données qu'ils lui transmettent ainsi que le prévoit l'article L. 312-9 ; 12° De mettre à la disposition des personnes âgées, des personnes handicapées et de leurs familles une information relative à leurs droits et aux services qui leur sont destinés, en lien avec les institutions locales compétentes ; 13° De concevoir et de mettre en œuvre un système d'information commun aux maisons départementales des personnes handicapées, comportant l'hébergement de données de santé en lien avec le groupement d'intérêt public prévu à l'article L. 1111-24 du code de la santé publique. Pour les besoins de la mise en œuvre de ce système d'information, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie peut définir des normes permettant de garantir l'interopérabilité entre ses systèmes d'information, ceux des départements et ceux des maisons départementales des personnes handicapées et, en lien avec le groupement précité, labelliser les systèmes d'information conformes à ces normes ; 14° De définir des normes permettant d'assurer les échanges d'informations liées à la mise en œuvre de la méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie mentionnée à l'article L. 113-3 du présent code, en lien avec le groupement d'intérêt public prévu à l'article L. 1111-24 du code de la santé publique. II.- L'autorité compétente de l'État conclut avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie une convention d'objectifs et de gestion comportant des engagements réciproques des signataires. Elle précise notamment, pour la durée de son exécution :	11° De réaliser, dans des conditions fixées par voie réglementaire, une étude relative à l'analyse des différents coûts de revient et tarifs des établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1 et relevant de sa compétence, sur la base des données qu'ils lui transmettent ainsi que le prévoit l'article L. 312-9 ; 12° De mettre à la disposition des personnes âgées, des personnes handicapées et de leurs familles une information relative à leurs droits et aux services qui leur sont destinés, en lien avec les institutions locales compétentes ; 13° De concevoir et de mettre en œuvre un système d'information commun aux maisons départementales des personnes handicapées, comportant l'hébergement de données de santé en lien avec le groupement d'intérêt public prévu à l'article L. 1111-24 du code de la santé publique. Pour les besoins de la mise en œuvre de ce système d'information, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie peut définir des normes permettant de garantir l'interopérabilité entre ses systèmes d'information, ceux des départements et ceux des maisons départementales des personnes handicapées et, en lien avec le groupement précité, labelliser les systèmes d'information conformes à ces normes ; 14° De définir des normes permettant d'assurer les échanges d'informations liées à la mise en œuvre de la méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie mentionnée à l'article L. 113-3 du présent code, en lien avec le groupement d'intérêt public prévu à l'article L. 1111-24 du code de la santé publique. II.- L'autorité compétente de l'État conclut avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie une convention d'objectifs et de gestion comportant des engagements réciproques des signataires. Elle précise notamment, pour la durée de son exécution :

1° Les objectifs liés à la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires qui régissent le domaine de compétence de la caisse ; 2° Les objectifs prioritaires en matière de compensation des handicaps et de la perte d'autonomie, notamment en termes de création de places et d'équipements nouveaux ; 3° Les objectifs fixés aux autorités compétentes de l'Etat au niveau local pour la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 314-3 ; 4° Les modalités et critères d'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs fixés ; 5° Les règles de calcul et l'évolution des charges de gestion de la caisse. La convention d'objectifs et de gestion est conclue pour une période minimale de quatre ans. Elle est signée, pour le compte de la caisse, par le président du conseil et par le directeur. III.- Un décret fixe la nature et le contenu des conventions qui organisent les relations entre la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et les organismes nationaux d'assurance maladie et d'assurance vieillesse et notamment les échanges réguliers d'informations portant sur l'action de la caisse.	1° Les objectifs liés à la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires qui régissent le domaine de compétence de la caisse ; 2° Les objectifs prioritaires en matière de compensation des handicaps et de la perte d'autonomie, notamment en termes de création de places et d'équipements nouveaux ; 3° Les objectifs fixés aux autorités compétentes de l'Etat au niveau local pour la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 314-3 ; 4° Les modalités et critères d'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs fixés ; 5° Les règles de calcul et l'évolution des charges de gestion de la caisse. La convention d'objectifs et de gestion est conclue pour une période minimale de quatre ans. Elle est signée, pour le compte de la caisse, par le président du conseil et par le directeur. III.- Un décret fixe la nature et le contenu des conventions qui organisent les relations entre la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et les organismes nationaux d'assurance maladie et d'assurance vieillesse et notamment les échanges réguliers d'informations portant sur l'action de la caisse.
Article L. 14-10-5 actuel	Article L. 14-10-5 modifié
La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie retrace ses ressources et ses charges en sections distinctes selon les modalités suivantes : I.- Une section consacrée au financement des établissements ou services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 314-3-1 ainsi qu'au financement de la méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie mentionnée à l'article L. 113-3 et des groupes d'entraide mutuelle mentionnés aux articles L. 114-1-1 et L. 114-3 qui respectent un cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé des personnes	La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie retrace ses ressources et ses charges en sections distinctes selon les modalités suivantes : I.- Une section consacrée au financement des établissements ou services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 314-3-1 ainsi qu'au financement de la méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie mentionnée à l'article L. 113-3 et des groupes d'entraide mutuelle mentionnés aux articles L. 114-1-1 et L. 114-3 qui respectent un cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé des personnes

handicapées, qui est divisée en deux sous-sections. 1. La première sous-section est relative aux établissements et services mentionnés aux 1° et 4° de l'article L. 314-3-1 et à ceux du 2° du même article qui accueillent principalement des personnes handicapées, ainsi qu'aux groupes d'entraide mutuelle mentionnés aux articles L. 114-1-1 et L. 114-3. Elle retrace : a) En ressources, une fraction au moins égale à 10 % et au plus égale à 14 % du produit de la contribution mentionnée au 1° de l'article L. 14-10-4, 6,6 % du produit de la contribution mentionnée au 1° bis du même article L. 14-10-4, une fraction d'au moins 1,8 % du produit mentionné au 3° dudit article L. 14-10-4 ainsi que la part de la contribution des régimes d'assurance maladie, mentionnée au deuxième alinéa du I de l'article L. 314-3, qui est destinée au financement de ces établissements ou services ; a bis) Abrogé ; b) En charges, le remboursement aux régimes d'assurance maladie des charges afférentes à l'accueil de leurs affiliés dans ces établissements ou services et les contributions aux budgets des agences régionales de santé pour le financement des groupes d'entraide mutuelle mentionnés aux articles L. 114-1-1 et L. 114-3. Ces contributions sont arrêtées par décision du directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie dans la limite du montant inscrit au budget de la section. 2. La deuxième sous-section est relative aux établissements et services mentionnés au 3° de l'article L. 314-3-1 et à ceux du 2° du même article qui accueillent principalement des personnes âgées, ainsi qu'à la méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie mentionnée à l'article L. 113-3. Elle retrace :	handicapées, qui est divisée en deux sous-sections. 1. La première sous-section est relative aux établissements et services mentionnés aux 1° et 4° de l'article L. 314-3-1 et à ceux du 2° du même article qui accueillent principalement des personnes handicapées, ainsi qu'aux groupes d'entraide mutuelle mentionnés aux articles L. 114-1-1 et L. 114-3. Elle retrace : a) En ressources, une fraction au moins égale à 10 % et au plus égale à 14 % du produit de la contribution mentionnée au 1° de l'article L. 14-10-4, 6,6 % du produit de la contribution mentionnée au 1° bis du même article L. 14-10-4, une fraction d'au moins 1,8 % du produit mentionné au 3° dudit article L. 14-10-4 ainsi que la part de la contribution des régimes d'assurance maladie, mentionnée au deuxième alinéa du I de l'article L. 314-3, qui est destinée au financement de ces établissements ou services ; a bis) Abrogé ; b) En charges, le remboursement aux régimes d'assurance maladie des charges afférentes à l'accueil de leurs affiliés dans ces établissements ou services et les contributions aux budgets des agences régionales de santé pour le financement des groupes d'entraide mutuelle mentionnés aux articles L. 114-1-1 et L. 114-3. Ces contributions sont arrêtées par décision du directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie dans la limite du montant inscrit au budget de la section. 2. La deuxième sous-section est relative aux établissements et services mentionnés au 3° de l'article L. 314-3-1 et à ceux du 2° du même article qui accueillent principalement des personnes âgées, ainsi qu'à la méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie mentionnée à l'article L. 113-3. Elle retrace :

a) En ressources, 40 % du produit de la contribution mentionnée au 1° de l'article L. 14-10-4, 6,6 % du produit de la contribution mentionnée au 1° bis du même article L. 14-10-4, une fraction d'au moins 7,1 % du produit mentionné au 3° du même article L. 14-10-4 ainsi que la part de la contribution des régimes d'assurance maladie, mentionnée au deuxième alinéa du I de l'article L. 314-3, qui est destinée au financement de ces établissements ou services ; a bis) Abrogé ; b) En charges, le remboursement aux régimes d'assurance maladie des charges afférentes à l'accueil de leurs affiliés dans ces établissements ou services et les contributions au budget des agences régionales de santé pour le financement de la méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie mentionnée à l'article L. 113-3. Ces contributions sont arrêtées par décision du directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie dans la limite du montant inscrit au budget de la section. Les opérations comptables relatives aux produits et aux charges de la présente section sont effectuées simultanément à la clôture des comptes de l'exercice. La dotation versée à l'agence mentionnée à l'article L. 6113-10 du code de la santé publique et la dotation versée à l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation mentionnée à l'article 4 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale sont imputées sur les fractions du produit des contributions mentionnées aux 1° et 3° de l'article L. 14-10-4. II.- Une section consacrée à la prestation d'allocation personnalisée d'autonomie mentionnée à l'article L. 232-1. Elle retrace : 1° En ressources :	a) En ressources, 40 % du produit de la contribution mentionnée au 1° de l'article L. 14-10-4, 6,6 % du produit de la contribution mentionnée au 1° bis du même article L. 14-10-4, une fraction d'au moins 7,1 % du produit mentionné au 3° du même article L. 14-10-4 ainsi que la part de la contribution des régimes d'assurance maladie, mentionnée au deuxième alinéa du I de l'article L. 314-3, qui est destinée au financement de ces établissements ou services ; a bis) Abrogé ; b) En charges, le remboursement aux régimes d'assurance maladie des charges afférentes à l'accueil de leurs affiliés dans ces établissements ou services et les contributions au budget des agences régionales de santé pour le financement de la méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie mentionnée à l'article L. 113-3. Ces contributions sont arrêtées par décision du directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie dans la limite du montant inscrit au budget de la section. Les opérations comptables relatives aux produits et aux charges de la présente section sont effectuées simultanément à la clôture des comptes de l'exercice. La dotation versée à l'agence mentionnée à l'article L. 6113-10 du code de la santé publique et la dotation versée à l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation mentionnée à l'article 4 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale sont imputées sur les fractions du produit des contributions mentionnées aux 1° et 3° de l'article L. 14-10-4. II.- Une section consacrée à la prestation d'allocation personnalisée d'autonomie mentionnée à l'article L. 232-1. Elle retrace : 1° En ressources :

a) 20 % du produit de la contribution mentionnée au 1° de l'article L. 14-10-4 et une fraction d'au moins 64,3 % du produit mentionné au 3° du même article L. 14-10-4 ; b) 61,4 % du produit de la contribution mentionnée au 1° bis du même article L. 14-10-4 ; c) Une contribution annuelle versée par la Caisse nationale d'assurance maladie, correspondant aux remboursements par des Etats membres de l'Union européenne, d'autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen et la Confédération suisse, des sommes attribuées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie par les départements aux titulaires de prestations de sécurité sociale les faisant relever de la compétence de ces Etats en matière d'assurance maladie ; 2° En charges : a) Un concours versé aux départements dans la limite des ressources mentionnées au 1° du présent II, destiné à couvrir une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie. Le montant de ce concours est réparti selon les modalités prévues à l'article L. 14-10-6 ; b) La contribution mentionnée au c du 1° du présent II reversée aux départements mentionnés au même c, dans des conditions et selon des modalités, notamment en ce qui concerne l'échange et le traitement de certaines données à caractère personnel, fixées par décret en Conseil d'Etat. III.- Une section consacrée à la prestation de compensation mentionnée à l'article L. 245-1. Elle retrace : a) En ressources, une fraction au moins égale à 26 % et au plus égale à 30 % du produit de la contribution mentionnée au 1° de l'article L. 14-10-4 et une fraction d'au moins 4,6 % du produit mentionné au 3° du même article L. 14-10-4 ; b) En charges, un concours versé aux départements dans la limite des ressources	a) 20 % du produit de la contribution mentionnée au 1° de l'article L. 14-10-4 et une fraction d'au moins 64,3 % du produit mentionné au 3° du même article L. 14-10-4 ; b) 61,4 % du produit de la contribution mentionnée au 1° bis du même article L. 14-10-4 ; c) Une contribution annuelle versée par la Caisse nationale d'assurance maladie, correspondant aux remboursements par des Etats membres de l'Union européenne, d'autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen et la Confédération suisse, des sommes attribuées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie par les départements aux titulaires de prestations de sécurité sociale les faisant relever de la compétence de ces Etats en matière d'assurance maladie ; 2° En charges : a) Un concours versé aux départements dans la limite des ressources mentionnées au 1° du présent II, destiné à couvrir une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie. Le montant de ce concours est réparti selon les modalités prévues à l'article L. 14-10-6 ; b) La contribution mentionnée au c du 1° du présent II reversée aux départements mentionnés au même c, dans des conditions et selon des modalités, notamment en ce qui concerne l'échange et le traitement de certaines données à caractère personnel, fixées par décret en Conseil d'Etat. III.- Une section consacrée à la prestation de compensation mentionnée à l'article L. 245-1. Elle retrace : a) En ressources, une fraction au moins égale à 26 % et au plus égale à 30 % du produit de la contribution mentionnée au 1° de l'article L. 14-10-4 et une fraction d'au moins 4,6 % du produit mentionné au 3° du même article L. 14-10-4 ; b) En charges, un concours versé aux départements dans la limite des ressources

mentionnées au a, destiné à couvrir une partie du coût de la prestation de compensation et un concours versé pour l'installation ou le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées. Les montants de ces concours sont répartis selon les modalités prévues à l'article L. 14-10-7. Elle retrace également en charges la subvention mentionnée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 146-4-2, dont le montant est fixé et réparti par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et des affaires sociales. Avant imputation des contributions aux sections mentionnées aux V et VI, l'ensemble des ressources destinées aux personnes handicapées, soit au titre des établissements et services financés par la sous-section mentionnée au 1 du I, soit au titre de la présente section, doit totaliser 40 % du produit des contributions visées aux 1° et 2° de l'article L. 14-10-4. IV.- Une section consacrée à la promotion des actions innovantes, à la formation des aidants familiaux, à la formation des accueillants familiaux mentionnés aux articles L. 441-1 et L. 444-1 et au renforcement de la professionnalisation des métiers de service exercés auprès des personnes âgées et des personnes handicapées. Elle retrace : 1° En ressources : a) Une fraction d'au moins 1,27 % du produit mentionné au 3° de l'article L. 14-10-4 ; b) Une part des fractions du produit des contributions mentionnées aux 1° et 3° du même article L. 14-10-4 affectée au a du 1 du I du présent article, fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'action sociale, de la sécurité sociale et du budget, dans la limite de 12 % de ces fractions ; c) Une part de la fraction du produit de la contribution mentionnée au 1° bis dudit article L. 14-10-4 affectée au a du V du présent article, fixée par arrêté conjoint des ministres chargés	mentionnées au a, destiné à couvrir une partie du coût de la prestation de compensation et un concours versé pour l'installation ou le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées. Les montants de ces concours sont répartis selon les modalités prévues à l'article L. 14-10-7. Elle retrace également en charges la subvention mentionnée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 146-4-2, dont le montant est fixé et réparti par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et des affaires sociales. Avant imputation des contributions aux sections mentionnées aux V et VI, l'ensemble des ressources destinées aux personnes handicapées, soit au titre des établissements et services financés par la sous-section mentionnée au 1 du I, soit au titre de la présente section, doit totaliser 40 % du produit des contributions visées aux 1° et 2° de l'article L. 14-10-4. IV.- Une section consacrée à la promotion des actions innovantes, à la formation des aidants familiaux, à la formation des accueillants familiaux mentionnés aux articles L. 441-1 et L. 444-1 et au renforcement de la professionnalisation des métiers de service exercés auprès des personnes âgées et des personnes handicapées. Elle retrace : 1° En ressources : a) Une fraction d'au moins 1,27 % du produit mentionné au 3° de l'article L. 14-10-4 ; b) Une part des fractions du produit des contributions mentionnées aux 1° et 3° du même article L. 14-10-4 affectée au a du 1 du I du présent article, fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'action sociale, de la sécurité sociale et du budget, dans la limite de 12 % de ces fractions ; c) Une part de la fraction du produit de la contribution mentionnée au 1° bis dudit article L. 14-10-4 affectée au a du V du présent article, fixée par arrêté conjoint des ministres chargés

de l'action sociale, de la sécurité sociale et du budget, dans la limite de 4 % de cette fraction ; 2° En charges, le financement de dépenses de modernisation des services qui apportent au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes handicapées une assistance dans les actes quotidiens de la vie, de dépenses de professionnalisation de leurs personnels et des intervenants directement employés pour ce faire par les personnes âgées en perte d'autonomie et les personnes handicapées, de dépenses d'accompagnement de projets de création et de consolidation de services polyvalents d'aide et de soins à domicile, de dépenses d'accompagnement des proches aidants notamment le remboursement à la Caisse nationale des allocations familiales des sommes dues au titre de l'allocation journalière du proche aidant mentionnée à l'article L. 168-8 du code de la sécurité sociale ainsi qu'en application de l'article L. 381-1 du même code, de dépenses de formation des accueillants familiaux mentionnés aux articles L. 441-1 et L. 444-1 du présent code, de dépenses de formation et de soutien des bénévoles qui contribuent au maintien du lien social des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que de dépenses de formation et de qualification des personnels des établissements et services mentionnés aux 1° et 3° de l'article L. 314-3-1. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie peut déléguer une partie des crédits de la section aux agences régionales de santé. Les agences régionales de santé rendent compte annuellement de la conformité de l'utilisation de ces crédits, qui leur sont versés en application du 3° de l'article L. 1432-6 du code de la santé publique, aux objectifs assignés à la présente section.	de l'action sociale, de la sécurité sociale et du budget, dans la limite de 4 % de cette fraction ; 2° En charges, le financement de dépenses de modernisation des services qui apportent au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes handicapées une assistance dans les actes quotidiens de la vie, de dépenses de professionnalisation de leurs personnels et des intervenants directement employés pour ce faire par les personnes âgées en perte d'autonomie et les personnes handicapées, de dépenses d'accompagnement de projets de création et de consolidation de services polyvalents d'aide et de soins à domicile, de dépenses d'accompagnement des proches aidants notamment le remboursement à la Caisse nationale des allocations familiales des sommes dues au titre de l'allocation journalière du proche aidant mentionnée à l'article L. 168-8 du code de la sécurité sociale ainsi qu'en application de l'article L. 381-1 du même code, ainsi que la prise en charge pour le système universel de retraite des points attribués au titre des 2°, 3°, 3°, 4° et 6° de l'article L. 195-4 du même code selon des modalités fixées par décret, de dépenses de formation des accueillants familiaux mentionnés aux articles L. 441-1 et L. 444-1 du présent code, de dépenses de formation et de soutien des bénévoles qui contribuent au maintien du lien social des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que de dépenses de formation et de qualification des personnels des établissements et services mentionnés aux 1° et 3° de l'article L. 314-3-1. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie peut déléguer une partie des crédits de la section aux agences régionales de santé. Les agences régionales de santé rendent compte annuellement de la conformité de l'utilisation de ces crédits, qui leur sont versés en application du 3° de l'article L. 1432-6 du code de la santé publique, aux objectifs assignés à la présente section.

V.- Une section consacrée au financement des autres dépenses en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes, qui retrace le financement des autres actions qui entrent dans le champ de compétence de la caisse, au titre desquelles notamment les dépenses d'animation et de prévention, dont celles prévues aux 1°, 2°, 4°, 5° et 6° de l'article L. 233-1 du présent code, ainsi qu'au titre des dépenses relatives au forfait pour l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées mentionné à l'article L. 281-2, et les frais d'études et d'expertise dans les domaines d'action de la caisse :

a) Pour les personnes âgées, ces charges, qui comprennent notamment des concours versés aux départements pour les actions de prévention prévues, respectivement, aux 1°, 2°, 4°, 5° et 6° de l'article L. 233-1, pour des montants fixés annuellement par arrêté des ministres chargés de l'action sociale, de la sécurité sociale et du budget, sont retracées dans une sous-section spécifique abondée par une fraction au moins égale à 23,9 % du produit de la contribution mentionnée au 1° bis de l'article L. 14-10-4, ainsi que par une fraction des ressources prévues au a du 2 du I du présent article, fixées par le même arrêté ;

a bis) Abrogé ;

b) Pour les personnes handicapées, ces charges sont retracées dans une sous-section spécifique abondée par une fraction des ressources prévues au a du III du présent article et une fraction du produit de la contribution mentionnée au 1° bis de l'article L. 14-10-4, fixées par arrêté des ministres chargés des personnes handicapées et du budget ;

b bis) Abrogé.

c) Pour le financement de charges ne relevant pas des a et b du présent V, notamment relatives au forfait pour l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et pour les personnes

V.- Une section consacrée au financement des autres dépenses en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes, qui retrace le financement des autres actions qui entrent dans le champ de compétence de la caisse, au titre desquelles notamment les dépenses d'animation et de prévention, dont celles prévues aux 1°, 2°, 4°, 5° et 6° de l'article L. 233-1 du présent code, ainsi qu'au titre des dépenses relatives au forfait pour l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées mentionné à l'article L. 281-2, et les frais d'études et d'expertise dans les domaines d'action de la caisse :

a) Pour les personnes âgées, ces charges, qui comprennent notamment des concours versés aux départements pour les actions de prévention prévues, respectivement, aux 1°, 2°, 4°, 5° et 6° de l'article L. 233-1, pour des montants fixés annuellement par arrêté des ministres chargés de l'action sociale, de la sécurité sociale et du budget, sont retracées dans une sous-section spécifique abondée par une fraction au moins égale à 23,9 % du produit de la contribution mentionnée au 1° bis de l'article L. 14-10-4, ainsi que par une fraction des ressources prévues au a du 2 du I du présent article, fixées par le même arrêté ;

a bis) Abrogé ;

b) Pour les personnes handicapées, ces charges sont retracées dans une sous-section spécifique abondée par une fraction des ressources prévues au a du III du présent article et une fraction du produit de la contribution mentionnée au 1° bis de l'article L. 14-10-4, fixées par arrêté des ministres chargés des personnes handicapées et du budget ;

b bis) Abrogé.

c) Pour le financement de charges ne relevant pas des a et b du présent V, notamment relatives au forfait pour l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et pour les personnes

âgées mentionné à l'article L. 281-2, celles-ci sont retracées dans une sous-section spécifique, qui peut être abondée par une part de la fraction du produit de la contribution affectée au b du 1° du II du présent article ainsi que par une part de la fraction du produit mentionnée au 3° de l'article L. 14-10-4. Ces parts sont fixées par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées, de la sécurité sociale et du budget. V bis. Abrogé. VI.- Une section consacrée aux frais de gestion de la caisse. Les charges de cette section sont financées par un prélèvement sur les ressources mentionnées aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article L. 14-10-4, réparti entre les sections précédentes au prorata du montant des ressources qui leur sont affectées. Par dérogation au I de l'article L. 14-10-8, les reports de crédits peuvent être affectés, en tout ou partie, à d'autres sections, par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et du budget après avis du conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. VII.- Une section consacrée à l'aide à l'investissement. Elle retrace : a) En ressources, pour les exercices 2016,2017 et 2018, un montant de 100 millions d'euros annuels ; b) En charges, le financement des opérations mentionnées au a de l'article L. 14-10-9. VIII.- Les sections mentionnées aux IV et V peuvent contribuer au financement du fonds prévu à l'article L. 1435-8 du code de la santé publique pour le soutien à des actions, des expérimentations, des dispositifs ou des structures qui participent à la prise en charge des personnes âgées et handicapées.	âgées mentionné à l'article L. 281-2, celles-ci sont retracées dans une sous-section spécifique, qui peut être abondée par une part de la fraction du produit de la contribution affectée au b du 1° du II du présent article ainsi que par une part de la fraction du produit mentionnée au 3° de l'article L. 14-10-4. Ces parts sont fixées par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées, de la sécurité sociale et du budget. V bis. Abrogé. VI.- Une section consacrée aux frais de gestion de la caisse. Les charges de cette section sont financées par un prélèvement sur les ressources mentionnées aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article L. 14-10-4, réparti entre les sections précédentes au prorata du montant des ressources qui leur sont affectées. Par dérogation au I de l'article L. 14-10-8, les reports de crédits peuvent être affectés, en tout ou partie, à d'autres sections, par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et du budget après avis du conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. VII.- Une section consacrée à l'aide à l'investissement. Elle retrace : a) En ressources, pour les exercices 2016,2017 et 2018, un montant de 100 millions d'euros annuels ; b) En charges, le financement des opérations mentionnées au a de l'article L. 14-10-9. VIII.- Les sections mentionnées aux IV et V peuvent contribuer au financement du fonds prévu à l'article L. 1435-8 du code de la santé publique pour le soutien à des actions, des expérimentations, des dispositifs ou des structures qui participent à la prise en charge des personnes âgées et handicapées.
Article L. 14-10-9 actuel	Article L. 14-10-9 modifié
Une part des crédits reportés sur l'exercice en cours au titre des excédents de l'exercice	Une part des crédits reportés sur l'exercice en cours au titre des excédents de l'exercice

précédent est affectée, selon les modalités prévues au dernier alinéa du VI de l'article L. 14-10-5, dans les conditions suivantes : a) Dans les deux sous-sections mentionnées au V de ce même article, ces crédits peuvent être utilisés au financement d'opérations d'investissement immobilier portant sur la création de places, la mise aux normes techniques et de sécurité et la modernisation des locaux des établissements et des services mentionnés à l'article L. 314-3-1, ainsi que des établissements de santé autorisés à dispenser des soins de longue durée. Ces crédits viennent abonder le budget de chaque agence régionale de santé, à hauteur d'une contribution arrêtée par décision du directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie dans la limite du montant national fixé par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et de la sécurité sociale. Cet arrêté détermine également les conditions d'utilisation et d'affectation de ces crédits, ainsi que celles dans lesquelles les agences régionales de santé rendent compte de son exécution. En vue de faciliter des investissements immobiliers dans les établissements relevant des 2°, 3° et 4° de l'article L. 342-1 du présent code et les établissements habilités à l'aide sociale pour la totalité de leurs places relevant du 6° du I de l'article L. 312-1 ayant conclu le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens prévu au IV ter de l'article L. 313-12, les crédits mentionnés au premier alinéa peuvent être utilisés pour prendre en charge les intérêts des emprunts contractés à cet effet. b) A la section mentionnée au IV de l'article L. 14-10-5, ces crédits peuvent être utilisés pour le financement d'actions ponctuelles de préformation et de préparation à la vie professionnelle, de tutorat, de formation et de qualification des personnels des établissements et services médico-sociaux mentionnés à l'article L. 314-3-1, à l'exception des	précédent est affectée, selon les modalités prévues au dernier alinéa du VI de l'article L. 14-10-5, dans les conditions suivantes : a) Dans les deux sous-sections mentionnées au V de ce même article, ces crédits peuvent être utilisés au financement d'opérations d'investissement immobilier portant sur la création de places, la mise aux normes techniques et de sécurité et la modernisation des locaux des établissements et des services mentionnés à l'article L. 314-3-1, ainsi que des établissements de santé autorisés à dispenser des soins de longue durée. Ces crédits viennent abonder le budget de chaque agence régionale de santé, à hauteur d'une contribution arrêtée par décision du directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie dans la limite du montant national fixé par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et de la sécurité sociale. Cet arrêté détermine également les conditions d'utilisation et d'affectation de ces crédits, ainsi que celles dans lesquelles les agences régionales de santé rendent compte de son exécution. En vue de faciliter des investissements immobiliers dans les établissements relevant des 2°, 3° et 4° de l'article L. 342-1 du présent code et les établissements habilités à l'aide sociale pour la totalité de leurs places relevant du 6° du I de l'article L. 312-1 ayant conclu le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens prévu au IV ter de l'article L. 313-12, les crédits mentionnés au premier alinéa peuvent être utilisés pour prendre en charge les intérêts des emprunts contractés à cet effet. b) A la section mentionnée au IV de l'article L. 14-10-5, ces crédits peuvent être utilisés pour le financement d'actions ponctuelles de préformation et de préparation à la vie professionnelle, de tutorat, de formation et de qualification des personnels des établissements et services médico-sociaux mentionnés à l'article L. 314-3-1, à l'exception des

établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des personnes âgées qui n'ont pas conclu le contrat prévu au IV ter de l'article L. 313-12. Ces crédits peuvent également être utilisés pour financer les actions réalisées dans le cadre du plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour les établissements et services médico-sociaux mentionnés à l'article L. 314-3-1. Un arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et de la sécurité sociale, pris après avis de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, détermine les conditions d'utilisation, l'affectation et le montant des crédits mentionnés au présent b. c) Dans les deux sous-sections mentionnées au I de l'article L. 14-10-5, une fraction de ces crédits fixée par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et de la sécurité sociale finance l'allocation journalière du proche aidant prévue aux articles L. 168-8 et suivants du code de la sécurité sociale.	établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des personnes âgées qui n'ont pas conclu le contrat prévu au IV ter de l'article L. 313-12. Ces crédits peuvent également être utilisés pour financer les actions réalisées dans le cadre du plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour les établissements et services médico-sociaux mentionnés à l'article L. 314-3-1. Un arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et de la sécurité sociale, pris après avis de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, détermine les conditions d'utilisation, l'affectation et le montant des crédits mentionnés au présent b. c) Dans les deux sous-sections mentionnées au I de l'article L. 14-10-5, une fraction de ces crédits fixée par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et de la sécurité sociale finance l'allocation journalière du proche aidant prévue aux articles L. 168-8 et suivants du code de la sécurité sociale et les points mentionnés aux 2°, 3°, 4° et 6° de l'article L.195-4 du même code.

Article 60 : Création du Fonds de réserves universel

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

La loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 **portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel** a créé un Fonds de réserve pour les retraites (FRR), établissement public à caractère administratif ayant pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraites de base obligatoire des salariés et assimilés et des travailleurs indépendants non agricoles relevant de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les mesures visant à assurer la pérennité du système par la constitution de réserves financières. Les règles tenant en particulier à la gestion de ces réserves doivent figurer dans la loi.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le système universel de retraite fonctionne en répartition. Son financement annuel repose donc sur les cotisations sociales prélevées chaque année et sera donc sensible aux variations économiques ou démographiques pouvant affecter l'assiette de cotisations. Or, il n'est pas souhaitable que le système s'équilibre strictement chaque année par des ajustement sur les cotisations ou les prestations qui seraient trop brutaux ; au contraire, le pilotage du système doit s'envisager dans un cadre pluriannuel et en lissant les effets de cycle ou les effets démographiques. L'existence de réserves financières est donc nécessaire pour assurer un bon pilotage du système de retraite universel et pour garantir la stabilité des prestations servies.

Pour atteindre cet objectif, il est proposé de créer un Fonds de réserves universel, établissement public national à caractère administratif, dont la mission principale sera la gestion et le pilotage des réserves constituées par le système universel. Cet établissement prendra la succession de l'actuel Fonds de réserve des retraites, dissous, dont l'ensemble des biens, droits, obligations, les créances et dettes ainsi que les titres patrimoniaux seront transférés au nouveau Fonds de réserve universel.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Il était envisageable de conserver le Fonds de réserve pour les retraites tout en étendant ses missions. Cette solution n'a pas été retenue dans le cadre d'une réforme systémique visant à restructurer l'assurance vieillesse obligatoire dans sa globalité.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le Fonds de réserves universel aura pour mission de gérer les sommes qui lui seront affectées afin de contribuer à la pérennité et à l'équilibre financier du système universel de retraite, par la prise en charge des éventuels déséquilibres financiers.

Le Fonds pourra donc recevoir les excédents des régimes constituant le SUR et du FSV-U, sur proposition de la CNRU. La loi prévoit également que cette affectation ne sera possible que sous réserve de l'apurement préalable, le cas échéant, des déficits cumulés.

Par ailleurs, la CNRU peut également décider que le produit des placements soit prioritairement affecté à l'apurement préalable, le cas échéant, des déficits cumulés.

Pour garantir une utilisation équitable des ressources du fonds de réserves d'un point de vue intergénérationnel, il est proposé que seuls les produits financiers annuels du fonds puissent être employés pour contribuer à l'équilibre financier du système de retraite.

Ce Fonds de réserves universel, en se basant sur des horizons de placement de long terme, pourra également participer au financement de l'économie française et consacrer ses placements à des investissements socialement responsables.

Les règles qui sont applicables au FRR sont pour la plus grande part maintenues applicables pour le nouveau fonds ainsi créé. En particulier, les compétences respectives du conseil de surveillance et

du directoire pour la politique de placement et la direction de l'établissement restent identiques. Les obligations de prudence à respecter, les règles relatives aux instruments financiers que le fonds peut détenir sont maintenues.

L'article modifie par ailleurs les conditions dans lesquels le fonds, établissement public, peut déléguer tout ou partie de la réalisation des opérations dont il a la charge dans le cadre de mandats de gestion administrative ou financière.

Enfin, le nouveau fonds de réserve reprend l'ensemble des droits et obligations du FRR actuel et notamment ses obligations à l'égard de ses salariés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée une nouvelle section au sein du code de la sécurité sociale qui regroupe les dispositions relatives aux Fonds de réserves universel tant au regard de sa nature, de ses missions que de ses instances de gouvernance. Il abroge les dispositions applicables à l'actuel FRR.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

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

Il est de jurisprudence constante par la CJUE qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime ainsi que de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres

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

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts financiers

L'objectif du Fonds de réserves universel est d'éviter les ajustements brutaux des cotisations ou des prestations en cas de choc affectant l'équilibre financier du système universel de retraite. Le Fonds permettra donc de lisser dans le temps la trajectoire de finances publiques.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

Par sa politique d'investissement, le Fonds de réserves universel incitera les entreprises à adopter une gouvernance socialement responsable.

4.2.3 Impacts sur les assurés

En lissant l'impact des chocs économiques et démographiques sur l'équilibre financier du système de retraite, le Fonds de réserves universel permettra de garantir sur longue période le financement des prestations de retraite dont bénéficient les assurés et de limiter les ajustements conjoncturels, qui nuisent à la lisibilité du système.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Par la suppression de l'actuel Fonds de réserves pour les retraites et son remplacement par le Fonds de réserves universel avec une gestion propre, le présent article conduira à une réorganisation des services administratifs sans création de nouvelle structure.

4.4 IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Par sa politique d'investissement socialement responsable, le Fonds de réserves universel intégrera des critères sociaux et environnementaux d'évaluation des entreprises pour sélectionner dans son portefeuille les entreprises les plus performantes du point de vue du développement durable.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 *Application dans le temps*

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues par l'article 63 de la présente loi.

5.2.2 *Application dans l'espace*

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

5.2.3 *Textes d'application*

La mise en œuvre de l'article 58 nécessite la publication de trois textes :

Un décret fixant les conditions de dissolution de l'actuel Fonds de réserves des retraites ;

Un décret de nomination des membres du directoire du nouveau Fonds ;

Un arrêté fixant les conditions dans lesquelles le Fonds pourra assurer lui-même la gestion financière de certains de ses actifs.

Code de la sécurité sociale	
Article L. 135-6 actuel	Article L. 135-6 (abrogé)
Il est créé un établissement public de l'Etat à caractère administratif, dénommé " Fonds de réserve pour les retraites ", placé sous la tutelle de l'Etat. I.-Ce fonds a pour mission principale de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite. Les réserves sont constituées au profit de l'assurance vieillesse du régime général ainsi que du fonds mentionné à l'article L. 135-1. Les sommes affectées au fonds sont mises en réserve jusqu'au 1er janvier 2011. A compter de cette date et jusqu'en 2024, le fonds verse chaque année, au plus tard le 31 octobre, 2,1 milliards d'euros à la Caisse d'amortissement de la dette sociale afin de participer au financement des déficits, au titre des exercices 2011 à 2018, des organismes mentionnés à l'alinéa précédent. Le calendrier et les modalités de ces versements sont fixés par convention entre les deux établissements. II.-Les réserves qui excèdent la couverture des engagements mentionnés au dernier alinéa du I peuvent être affectées par la loi de financement de la sécurité sociale au financement, le cas échéant, de la correction de déséquilibres financiers conjoncturels des régimes de retraite ou du fonds mentionné au deuxième alinéa du même I, notamment ceux identifiés dans les conditions prévues à l'article L. 114-4. III.-Le Fonds de réserve pour les retraites assure également la gestion financière d'une partie de la contribution exceptionnelle, forfaitaire et libératoire due à la Caisse nationale d'assurance vieillesse en application du 3° de l'article 19 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.	~~Il est créé un établissement public de l'Etat à caractère administratif, dénommé " Fonds de réserve pour les retraites ", placé sous la tutelle de l'Etat.~~ ~~I.-Ce fonds a pour mission principale de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite.~~ ~~Les réserves sont constituées au profit de l'assurance vieillesse du régime général ainsi que du fonds mentionné à l'article L. 135-1.~~ ~~Les sommes affectées au fonds sont mises en réserve jusqu'au 1er janvier 2011. A compter de cette date et jusqu'en 2024, le fonds verse chaque année, au plus tard le 31 octobre, 2,1 milliards d'euros à la Caisse d'amortissement de la dette sociale afin de participer au financement des déficits, au titre des exercices 2011 à 2018, des organismes mentionnés à l'alinéa précédent. Le calendrier et les modalités de ces versements sont fixés par convention entre les deux établissements.~~ ~~II.-Les réserves qui excèdent la couverture des engagements mentionnés au dernier alinéa du I peuvent être affectées par la loi de financement de la sécurité sociale au financement, le cas échéant, de la correction de déséquilibres financiers conjoncturels des régimes de retraite ou du fonds mentionné au deuxième alinéa du même I, notamment ceux identifiés dans les conditions prévues à l'article L. 114-4.~~ ~~III.-Le Fonds de réserve pour les retraites assure également la gestion financière d'une partie de la contribution exceptionnelle, forfaitaire et libératoire due à la Caisse nationale d'assurance vieillesse en application du 3° de l'article 19 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.~~

Les conditions et les résultats de la gestion de cette partie de la contribution sont retracés chaque année dans l'annexe des comptes du fonds. Cette partie de la contribution et ses produits financiers, nets des frais engagés par le fonds, sont rétrocédés à la Caisse nationale d'assurance vieillesse à compter de 2020, dans des conditions fixées par convention entre la Caisse nationale d'assurance vieillesse et le Fonds de réserve pour les retraites.	~~Les conditions et les résultats de la gestion de cette partie de la contribution sont retracés chaque année dans l'annexe des comptes du fonds. Cette partie de la contribution et ses produits financiers, nets des frais engagés par le fonds, sont rétrocédés à la Caisse nationale d'assurance vieillesse à compter de 2020, dans des conditions fixées par convention entre la Caisse nationale d'assurance vieillesse et le Fonds de réserve pour les retraites.~~
Article L. 135-7 actuel	Article L. 135-7 (abrogé)
Les ressources du fonds sont constituées par : 1° Abrogé ; 2° Tout ou partie du résultat excédentaire du Fonds de solidarité vieillesse mentionné à l'article L. 135-1, dans des conditions fixées par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget ; 3° Le cas échéant, en cours d'exercice, un montant représentatif d'une fraction de l'excédent prévisionnel de l'exercice excédentaire du Fonds de solidarité vieillesse mentionné à l'article L. 135-1 tel que présenté par la Commission des comptes de la sécurité sociale lors de sa réunion du second semestre de ce même exercice ; un arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget détermine les montants à verser ainsi que les dates de versement ; 4° Les montants résultant de l'application de l'article L. 251-6-1 ; 5° Abrogé ; 6° Abrogé ; 7° Abrogé ; 8° Abrogé ; 9° Toute autre ressource affectée au Fonds de réserve pour les retraites ; 10° Le produit des placements effectués au titre du Fonds de réserve pour les retraites ; 11° Abrogé.	~~Les ressources du fonds sont constituées par :~~ ~~1° Abrogé ;~~ ~~2° Tout ou partie du résultat excédentaire du Fonds de solidarité vieillesse mentionné à l'article L. 135-1, dans des conditions fixées par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget ;~~ ~~3° Le cas échéant, en cours d'exercice, un montant représentatif d'une fraction de l'excédent prévisionnel de l'exercice excédentaire du Fonds de solidarité vieillesse mentionné à l'article L. 135-1 tel que présenté par la Commission des comptes de la sécurité sociale lors de sa réunion du second semestre de ce même exercice ; un arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget détermine les montants à verser ainsi que les dates de versement ;~~ ~~4° Les montants résultant de l'application de l'article L. 251-6-1 ;~~ ~~5° Abrogé ;~~ ~~6° Abrogé ;~~ ~~7° Abrogé ;~~ ~~8° Abrogé ;~~ ~~9° Toute autre ressource affectée au Fonds de réserve pour les retraites ;~~ ~~10° Le produit des placements effectués au titre du Fonds de réserve pour les retraites ;~~ ~~11° Abrogé.~~

Article L. 135-8 actuel	Article L. 135-8 (abrogé)
Le fonds est doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire. Un décret en Conseil d'Etat fixe la composition du conseil de surveillance, constitué de deux députés et deux sénateurs, de représentants des assurés sociaux désignés par les organisations syndicales interprofessionnelles représentatives au plan national, de représentants des employeurs et travailleurs indépendants désignés par les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs indépendants représentatives, de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées. Sur proposition du directoire, le conseil de surveillance fixe les orientations générales de la politique de placement des actifs du fonds en respectant les principes de prudence et de répartition des risques compte tenu de l'objectif et de l'horizon d'utilisation des ressources du fonds, notamment les obligations de versements prévues à l'article L. 135-6. Il contrôle les résultats, approuve les comptes annuels et établit un rapport annuel public sur la gestion du fonds. Lorsque la proposition du directoire n'est pas approuvée, le directoire présente une nouvelle proposition au conseil de surveillance. Si cette proposition n'est pas approuvée, le directoire met en oeuvre les mesures nécessaires à la gestion du fonds. Le fonds est doté d'un directoire composé de trois membres dont le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations qui en assure la présidence. Les membres du directoire autres que le président sont nommés par décret pour une durée de six ans, après consultation du conseil de surveillance. Le directoire assure la direction de l'établissement et est responsable de sa gestion. Il met en oeuvre les orientations de la politique de placement. Il contrôle le respect de celles-ci	~~Le fonds est doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire.~~ ~~Un décret en Conseil d'Etat fixe la composition du conseil de surveillance, constitué de deux députés et deux sénateurs, de représentants des assurés sociaux désignés par les organisations syndicales interprofessionnelles représentatives au plan national, de représentants des employeurs et travailleurs indépendants désignés par les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs indépendants représentatives, de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées.~~ ~~Sur proposition du directoire, le conseil de surveillance fixe les orientations générales de la politique de placement des actifs du fonds en respectant les principes de prudence et de répartition des risques compte tenu de l'objectif et de l'horizon d'utilisation des ressources du fonds, notamment les obligations de versements prévues à l'article L. 135-6. Il contrôle les résultats, approuve les comptes annuels et établit un rapport annuel public sur la gestion du fonds.~~ ~~Lorsque la proposition du directoire n'est pas approuvée, le directoire présente une nouvelle proposition au conseil de surveillance. Si cette proposition n'est pas approuvée, le directoire met en oeuvre les mesures nécessaires à la gestion du fonds.~~ ~~Le fonds est doté d'un directoire composé de trois membres dont le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations qui en assure la présidence. Les membres du directoire autres que le président sont nommés par décret pour une durée de six ans, après consultation du conseil de surveillance.~~ ~~Le directoire assure la direction de l'établissement et est responsable de sa gestion. Il met en oeuvre les orientations de la politique de placement. Il contrôle le respect de celles-ci~~

et en particulier leur adéquation avec les obligations de versements prévues à l'article L. 135-6. Il en rend compte régulièrement au conseil de surveillance et retrace notamment, à cet effet, la manière dont les orientations générales de la politique de placement du fonds ont pris en compte des considérations sociales, environnementales et éthiques.	~~et en particulier leur adéquation avec les obligations de versements prévues à l'article L. 135-6. Il en rend compte régulièrement au conseil de surveillance et retrace notamment, à cet effet, la manière dont les orientations générales de la politique de placement du fonds ont pris en compte des considérations sociales, environnementales et éthiques.~~
Article L. 135-9 actuel	Article L. 135-9 (abrogé)
Le fonds peut employer des agents de droit privé, ainsi que des contractuels de droit public ; il conclut avec eux des contrats à durée déterminée ou indéterminée. L'ensemble des frais de gestion du fonds est à sa charge.	~~Le fonds peut employer des agents de droit privé, ainsi que des contractuels de droit public ; il conclut avec eux des contrats à durée déterminée ou indéterminée.~~ ~~L'ensemble des frais de gestion du fonds est à sa charge.~~
Article L. 135-10 actuel	Article L. 135-10 (abrogé)
La Caisse des dépôts et consignations assure la gestion administrative du fonds, sous l'autorité du directoire, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette activité est indépendante de toute autre activité de la Caisse des dépôts et consignations et de ses filiales. La gestion financière du fonds est confiée, par voie de mandats périodiquement renouvelés et dans le cadre des procédures prévues par le code des marchés publics, à des prestataires de services d'investissement qui exercent le service visé au 4 de l'article L. 321-1 du code monétaire et financier. Par dérogation à l'alinéa précédent, la gestion financière des actifs du fonds peut être assurée par ce dernier, sans recourir à des prestataires visés audit alinéa : -soit dans des cas exceptionnels, à titre temporaire et pour préserver la sécurité des actifs détenus par le fonds ; -soit quand le fonds décide d'investir dans des parts ou actions d'organismes de placement collectif et des parts, actions ou droits représentatifs d'un placement financier émis par	~~La Caisse des dépôts et consignations assure la gestion administrative du fonds, sous l'autorité du directoire, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette activité est indépendante de toute autre activité de la Caisse des dépôts et consignations et de ses filiales.~~ ~~La gestion financière du fonds est confiée, par voie de mandats périodiquement renouvelés et dans le cadre des procédures prévues par le code des marchés publics, à des prestataires de services d'investissement qui exercent le service visé au 4 de l'article L. 321-1 du code monétaire et financier.~~ ~~Par dérogation à l'alinéa précédent, la gestion financière des actifs du fonds peut être assurée par ce dernier, sans recourir à des prestataires visés audit alinéa :~~ ~~-soit dans des cas exceptionnels, à titre temporaire et pour préserver la sécurité des actifs détenus par le fonds ;~~ ~~-soit quand le fonds décide d'investir dans des parts ou actions d'organismes de placement collectif et des parts, actions ou droits représentatifs d'un placement financier émis par~~

ou dans des organismes de droit étranger ayant un objet équivalent, quelle que soit leur forme. Les conditions d'application de cette dérogation sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de la sécurité sociale. Les actifs que le Fonds de réserve pour les retraites est autorisé à détenir ou à utiliser sont les instruments financiers énumérés à l'article L. 211-1 du code monétaire et financier et les droits représentatifs d'un placement financier.	~~ou dans des organismes de droit étranger ayant un objet équivalent, quelle que soit leur forme.~~ ~~Les conditions d'application de cette dérogation sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de la sécurité sociale.~~ ~~Les actifs que le Fonds de réserve pour les retraites est autorisé à détenir ou à utiliser sont les instruments financiers énumérés à l'article L. 211-1 du code monétaire et financier et les droits représentatifs d'un placement financier.~~
Article L. 135-11 actuel	Article L. 135-11 (abrogé)
Les règles prudentielles auxquelles est soumis le fonds sont déterminées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget et de la sécurité sociale.	~~Les règles prudentielles auxquelles est soumis le fonds sont déterminées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget et de la sécurité sociale.~~
Article L. 135-12 actuel	Article L. 135-12 (abrogé)
Deux commissaires aux comptes sont désignés pour six exercices par le conseil de surveillance. Ils certifient les comptes annuels avant qu'ils soient soumis par le directoire au conseil de surveillance et qu'ils soient publiés. Les dispositions des articles L. 822-9 à L. 822-18, L. 823-6, L. 823-7, L. 823-12 à L. 823-17 du code de commerce sont applicables aux commissaires aux comptes désignés pour le fonds. Les membres du conseil de surveillance exercent les droits reconnus aux actionnaires et à leurs assemblées générales par les articles L. 823-6 et L. 823-7 du code de commerce.	~~Deux commissaires aux comptes sont désignés pour six exercices par le conseil de surveillance.~~ ~~Ils certifient les comptes annuels avant qu'ils soient soumis par le directoire au conseil de surveillance et qu'ils soient publiés.~~ ~~Les dispositions des articles L. 822-9 à L. 822-18, L. 823-6, L. 823-7, L. 823-12 à L. 823-17 du code de commerce sont applicables aux commissaires aux comptes désignés pour le fonds.~~ ~~Les membres du conseil de surveillance exercent les droits reconnus aux actionnaires et à leurs assemblées générales par les articles L. 823-6 et L. 823-7 du code de commerce.~~
Article L. 135-13 actuel	Article L. 135-13 (abrogé)
Tout membre du directoire doit informer le président du conseil de surveillance des intérêts qu'il détient ou vient à détenir et des fonctions qu'il exerce ou vient à exercer dans une activité économique ou financière ainsi que de tout mandat qu'il détient ou vient à détenir au sein d'une personne morale. Ces informations sont tenues à la disposition des membres du directoire.	~~Tout membre du directoire doit informer le président du conseil de surveillance des intérêts qu'il détient ou vient à détenir et des fonctions qu'il exerce ou vient à exercer dans une activité économique ou financière ainsi que de tout mandat qu'il détient ou vient à détenir au sein d'une personne morale. Ces informations sont tenues à la disposition des membres du directoire.~~

Pour la mise en oeuvre de la gestion financière, aucun membre du directoire ne peut délibérer dans une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a un intérêt. Il ne peut davantage participer à une délibération concernant une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a représenté une des parties intéressées au cours des dix-huit mois précédant la délibération. Le président du conseil de surveillance prend les mesures appropriées pour assurer le respect des obligations et interdictions résultant des deux alinéas précédents. Les membres du directoire, ainsi que les salariés et préposés du fonds, sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Les experts et les personnes consultées sont tenus au secret professionnel dans les mêmes conditions et sous les mêmes peines.	~~Pour la mise en oeuvre de la gestion financière, aucun membre du directoire ne peut délibérer dans une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a un intérêt. Il ne peut davantage participer à une délibération concernant une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a représenté une des parties intéressées au cours des dix huit mois précédant la délibération.~~ ~~Le président du conseil de surveillance prend les mesures appropriées pour assurer le respect des obligations et interdictions résultant des deux alinéas précédents.~~ ~~Les membres du directoire, ainsi que les salariés et préposés du fonds, sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Les experts et les personnes consultées sont tenus au secret professionnel dans les mêmes conditions et sous les mêmes peines.~~
Article L. 135-14 actuel	Article L. 135-14 (abrogé)
Le fonds est soumis au contrôle de la Cour des comptes, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances. Les rapports des corps d'inspection et de contrôle et les rapports particuliers de la Cour des comptes relatifs au fonds sont transmis au conseil de surveillance. Le conseil de surveillance peut également entendre tout membre du corps d'inspection et de contrôle ayant effectué une mission sur la gestion du fonds.	~~Le fonds est soumis au contrôle de la Cour des comptes, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances.~~ ~~Les rapports des corps d'inspection et de contrôle et les rapports particuliers de la Cour des comptes relatifs au fonds sont transmis au conseil de surveillance.~~ ~~Le conseil de surveillance peut également entendre tout membre du corps d'inspection et de contrôle ayant effectué une mission sur la gestion du fonds.~~
Article L. 135-15 actuel	Article L. 135-15 (abrogé)
Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent chapitre. Il précise notamment :	~~Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent chapitre. Il précise notamment :~~

- les attributions et les modalités de fonctionnement du conseil de surveillance et du directoire ; - les modalités de la tutelle et, notamment, les cas et conditions dans lesquels les délibérations du conseil de surveillance et les décisions du directoire sont soumises à approbation ; - les modalités de préparation et d'approbation du budget du fonds.	~~— les attributions et les modalités de fonctionnement du conseil de surveillance et du directoire ;~~ ~~— les modalités de la tutelle et, notamment, les cas et conditions dans lesquels les délibérations du conseil de surveillance et les décisions du directoire sont soumises à approbation ;~~ ~~— les modalités de préparation et d'approbation du budget du fonds.~~

TITRE V - DISPOSITIONS FINALES

CHAPITRE XIV - LA CONSERVATION À 100% DES DROITS CONSTITUÉS AVANT L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

Article 61 : Transition et garantie des droits

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système actuel, les droits à retraite sont constitués par l'assuré tout au long de sa carrière et calculés, par chacun de ses régimes d'affiliation, lors de son départ à la retraite. Ainsi, de manière générale, les assurés se constituent des droits de façon annuelle. Par exemple, pour ce qui concerne la durée d'assurance, les périodes sont décomptées au cours de l'année civile durant laquelle les cotisations sont versées. Il en est de même des droits découlant de l'attribution de périodes assimilées en cas d'interruption de carrière (maladie, chômage, invalidité par exemple).

Certaines périodes s'ajoutent, lors du départ en retraite, aux droits acquis au cours de la carrière et qui ont été portés à la connaissance de l'assuré par le biais des dispositifs précités. Il en est ainsi des majorations de durée d'assurance, de certaines périodes assimilées pour lesquelles il n'existe pas de transmission d'information au fil de l'eau et qui sont validées sur justificatif de l'assuré, des périodes validées par versement volontaire de cotisations.

Les droits sont calculés par chacun des régimes d'affiliation, selon ses propres règles, en tenant compte de l'ensemble de ces périodes, lorsque l'assuré demande la liquidation de sa retraite.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

Aux termes de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Gouvernement « peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. »

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) a mené une étude¹ sur les modalités de transition retenues dans divers pays ayant transformé leur régime de retraite en un régime par points ou en comptes notionnels: Allemagne, Italie, Lettonie, Norvège, Pologne et Suède.

Le COR distingue tout d'abord les transitions immédiates de celles qui sont progressives. Parmi les pays qui ont choisi de transformer leur régime de retraite en un régime en comptes notionnels, la Lettonie a adopté une transition immédiate en estimant le montant des droits passés sur la base des règles du nouveau régime. Le choix d'une transition immédiate a également été fait pour le passage à un régime en points dans le régime de base allemand en 1992 : la pension du régime en annuités allemand dépendait du salaire annuel moyen de toute la carrière et le passage en points se réduisait à un jeu d'écriture²

La Norvège, la Pologne et la Suède ont adopté une transition progressive. En Norvège, le nouveau régime en comptes notionnels a été introduit en 2011. Les personnes nées avant 1954 sont intégralement couvertes par l'ancien régime en points et seules les personnes nées après 1963 sont intégralement couvertes par le nouveau régime. Pour les générations intermédiaires, le poids affecté à la pension servie par le nouveau régime a été fixé à 1/10 pour la génération 1954 puis augmente de 1/10 pour chaque génération pour représenter, par exemple, 5/10 pour la génération 1958 et 9/10 pour la génération 1962.

En Pologne, le nouveau régime en comptes notionnels a été mis en place le 1er janvier 1999 ; il ne concerne que les personnes nées à partir de 1949, donc âgées de moins de 50 ans à la date d'introduction des comptes notionnels. Il s'agit d'un cas particulier de transition progressive puisque, selon la date de naissance (avant 1949 ou à partir de 1949), la pension est intégralement calculée selon les règles en vigueur dans l'ancien ou le nouveau régime ; la transition est progressive dans la mesure où pendant plusieurs années coexistent l'ancien et le nouveau régime, l'un et l'autre s'appliquant à des générations différentes.

En Suède, le nouveau régime en comptes notionnels a été introduit au début de l'année 1999. Les personnes nées avant 1938 sont intégralement couvertes par l'ancien régime en annuités et seules les personnes nées après 1954 sont intégralement couvertes par le nouveau régime. Pour les générations intermédiaires, le poids affecté à la pension servie par le nouveau régime a été fixé à 20 % pour la génération 1938 puis augmente de 5 points au fil des générations pour représenter, par

¹ Séance plénière du 14 février 2018 « La transition vers un nouveau régime de retraite »

² L'ancienne formule exprimait la pension comme un pourcentage du salaire moyen de carrière (une annuité) multiplié par le nombre d'années de carrière et ajustée en fonction du rapport entre le salaire de l'assuré et le salaire moyen. La formule en point, utilisée depuis 1992, prend en compte le rapport entre les salaires de l'assuré et les salaires moyens exactement de la même manière mais, au lieu de calculer le montant de la pension comme un pourcentage du salaire moyen, elle assigne une valeur en monnaie à un point. Ainsi, la valeur d'un point représente la part de pension mensuelle accordée pour une année de cotisation avec une rémunération égale au salaire moyen.

exemple, 50 % pour la génération 1944, 75 % pour la génération 1949 et 95 % pour la génération 1953.

L'Italie a retenu une règle d'affiliation successive des assurés à l'ancien puis au nouveau régime au cours de leur carrière. La transition se fait selon les annuités validées par les assurés dans l'ancien régime : seules les personnes qui avaient moins de 18 années de cotisation avant le 1er janvier 1996, correspondant à la date de transformation du régime, sont couvertes partiellement par le régime en comptes notionnels, les autres demeurent intégralement couvertes par l'ancien régime. Il faut toutefois noter que, depuis la réforme de 2011, il y a eu une accélération de la transition en Italie et tous les droits accumulés depuis le 1er janvier 2012 (même pour ceux qui avaient plus de 18 années de cotisation au 1er janvier 1996) le sont dans le nouveau régime en comptes notionnels.

Le COR distingue ensuite les transitions selon qu'elles valorisent les « droits acquis » ou les cotisations passées.

La Pologne a opté pour la méthode de la valorisation des « droits acquis » avant l'introduction du régime en comptes notionnels, le 1er janvier 1999, par les générations concernées par la transition à savoir celles nées à partir de 1949. Le choix de cette méthode a été motivé par l'absence de données disponibles sur les cotisations et les rémunérations passées, notamment avant 1980, données qu'il aurait été nécessaire de récupérer pour appliquer la méthode de valorisation des cotisations passées, qui a pour sa part été retenue par les autres pays étudiés.

La Lettonie, ainsi que la Norvège et la Suède ont utilisé la méthode de valorisation des cotisations passées pour estimer les droits initiaux.

La Suède et la Norvège ont utilisé un historique des rémunérations auquel ils ont appliqué des taux de cotisation, proches à la fois des taux de cotisation d'équilibre de l'ancien régime et du taux de cotisation du nouveau régime, pour calculer le capital virtuel initial des individus. Les cotisations passées ont ensuite été revalorisées en fonction de l'évolution du salaire moyen par tête dans les deux pays avant d'être converties en droits dans les comptes notionnels.

En Lettonie, pour tous les salariés qui ont pris leur retraite à partir de 1996 (date de la mise en place du régime en comptes notionnels), les droits initiaux ont été calculés comme le produit de trois termes : la rémunération soumise à cotisation, le nombre d'années de service et le taux de cotisation du nouveau régime (soit 20 %).

La rémunération soumise à cotisation a été conventionnellement fixée au salaire moyen de tous les salariés présents dans le régime en 1995 pour les affiliés qui ont pris leur retraite en 1996, et à un salaire moyen individuel basé sur les derniers salaires perçus depuis 1996 pour les affiliés partis à la retraite après 1997. Cette méthode visait à inciter les personnes à déclarer leurs rémunérations dans la mesure où les droits initiaux sont d'autant plus importants que les rémunérations passées sont élevées. Elle présente cependant des inconvénients pour les personnes qui ont été peu présentes sur le marché du travail dans les années quatre-vingt-dix et qui peuvent avoir été malgré tout très actives par le passé. Certaines garanties ont de ce fait été adoptées durant la période de transition¹.

¹ Pour les personnes qui avaient au moins 30 années de service (ou qui étaient au chômage durant la période 1996-1999), le capital virtuel initial a été calculé à partir de la valeur la plus élevée entre le salaire moyen individuel basé sur les derniers salaires de la personne et le salaire moyen de toutes les personnes présentes dans le régime au cours des années 1996-1999. Pour les autres, il l'a été en utilisant la valeur la plus élevée entre le salaire moyen individuel et 40 % du salaire moyen de toutes les personnes présentes dans le régime, soit approximativement le niveau du salaire minimum.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le passage du système actuel, composé de 42 régimes qui se répartissent en trois étages, régimes de base, complémentaires et supplémentaires, au système universel couvrant l'intégralité des régimes actuels, suppose de garantir la conservation de l'ensemble des droits constitués avant son entrée en vigueur pour les assurés qui seront concernés par son application et qui acquerront des droits du système universel pour une partie de leur carrière et partiront en retraite après son entrée en vigueur.

La définition de ces modalités de transition implique une adaptation des règles de calcul de la retraite qui relèvent du domaine législatif.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par le présent dispositif est de garantir à 100 % les droits à retraite relatifs à la carrière professionnelle accomplie avant l'entrée en vigueur du système universel qui devront être calculés selon les règles des régimes dans lesquels les assurés les ont constitués.

Ces règles supposeront certaines adaptations, pour tenir compte des durées respectives de carrière dans les régimes actuels et dans le système universel, mais également pour permettre la prise en compte des droits habituellement reconnus lors du départ en retraite (droits familiaux pour les enfants nés avant l'entrée en vigueur du nouveau système).

Elles devront également prévoir la possibilité pour l'assuré de bénéficier du montant de retraite minimale prévu par le système universel ainsi que l'application du nouveau coefficient de majoration en lieu et place des décotes et surcotes des régimes antérieurs d'affiliation.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Valoriser les cotisations passées

Valoriser les cotisations versées par les assurés au cours de leur carrière dans les régimes actuels en points du système universel de retraite, suppose de disposer de l'ensemble des données relatives aux cotisations acquittées depuis le début de leur carrière. Toutefois, ces données ne sont pas disponibles dans les 42 régimes de retraite actuels et lorsqu'elles le sont, leur profondeur historique est parfois limitée ce qui fait obstacle à la mise en œuvre de cette solution. Quand bien même cette solution serait techniquement faisable, elle ne serait en outre pas souhaitable compte tenu de la diversité des approches du lien entre cotisations et droit dans les régimes de retraite actuels.

Figier totalement les droits constitués dans les régimes actuels à la date d'entrée en vigueur du système universel

La conservation des droits constitués par les assurés dans les régimes actuels avant l'entrée en vigueur du système universel de retraite aurait pu être réalisée en les figeant à la date de la bascule vers le nouveau système. Toutefois, cette option n'aurait pas permis de prendre en compte les droits familiaux liés à la naissance, à l'adoption ou à l'éducation d'enfants avant l'entrée en vigueur du système universel puisque ces droits ne sont accordés que lors du départ en retraite. Par ailleurs, en l'absence de revalorisation, la valeur de ces droits qui seront liquidés dans plusieurs dizaines d'années pour certains, serait fortement dévaluée, pénalisant ainsi les assurés concernés.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit que, pour les assurés qui relèveront du système universel de retraite, une ordonnance déterminera les modalités de transition entre leurs régimes de retraite actuels et le système universel. Elle prévoira les règles garantissant que les droits à retraite constitués dans le système actuel seront intégralement conservés lors du passage au système universel et bénéficieront donc à l'assuré lors de son départ en retraite.

Pour ces assurés, la retraite correspondant aux droits constitués avant l'entrée en vigueur de la loi sera calculée selon les règles applicables dans les régimes d'affiliation de l'assuré en tenant compte de la part de la carrière accomplie dans le système actuel.

Par ailleurs, l'ordonnance déterminera les conditions dans lesquelles ces assurés bénéficieront des droits familiaux prévus par les régimes actuels de retraite en ce qui concerne les enfants nés avant l'entrée en vigueur du système universel, de la retraite minimale du nouveau système en lieu et place des dispositifs de minima de pensions des précédents régimes et de l'application à l'ensemble de leur retraite du coefficient d'ajustement prévu dans le cadre du mécanisme d'âge d'équilibre.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

L'instauration de règles de transitions vers le système universel concernant l'ensemble des droits constitués dans les 42 régimes actuels de retraites par les assurés ayant entamé leur carrière avant l'entrée en vigueur du système suppose des travaux approfondis permettant de tenir compte de la diversité des règles actuellement en vigueur et des situations des assurés qui seront concernés par le système universel (à partir du 1^{er} janvier 2022 pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 2004 ; à partir du 1^{er} janvier 2025 pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1975 et selon des modalités à prévoir par ordonnance pour ce qui concerne les fonctionnaires, magistrats et militaires et salariés mentionnés à l'article L. 381-32 du code de la sécurité sociale dont la pension de retraite pouvait

être liquidée, au titre de la catégorie de leur emploi, à un âge inférieur à l'âge minimal de droit commun).

Ce délai permettra de mener une concertation avec les partenaires sociaux et d'assurer la coordination entre les règles de transitions et celles du système universel qui seront déterminées après l'entrée en vigueur de la loi. Ce sont les raisons pour lesquelles un délai de douze mois paraît nécessaire.

Article 62 : Intégration de la retraite complémentaire

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

L'ensemble des actifs relève d'un régime de retraite complémentaire, légalement obligatoire.

Les régimes complémentaires des salariés

Tous les salariés relèvent du régime général, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, (CNAV), pour leur retraite de base mais il existe différents régimes de retraite complémentaire obligatoires. Ces régimes ont été généralisés par la loi n ° 72-1223 du 29 décembre 1972 pour les salariés et les anciens salariés et disposent d'une très large latitude en matière de détermination de leurs paramètres de gestion et des conditions de l'équilibre financier de leur régime. Par conséquent, les assiettes de cotisations sont disparates entre les régimes et peuvent intégrer les revenus jusqu'à huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale.

Les salariés de droit privé relèvent de l'association générale des institutions de retraite des cadres et l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO)

En application de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 17 novembre 2017, conclu pour une durée indéterminée, les régimes de l'AGIRC et de l'ARRCO ont fusionné au 1^{er} janvier 2019 : il existe désormais une seule fédération (dénommée AGIRC-ARRCO), sans distinction de régime entre cadre et non cadres, qui compte 22,4 millions de cotisants et 15,6 millions de pensionnés.

L'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale précise que les régimes de retraites complémentaires des salariés de droit privé sont mis en œuvre par des institutions de retraite complémentaire (IRC) et des fédérations regroupant ces institutions, lesquelles sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif et remplissant une mission d'intérêt général. Les salariés sont affiliés obligatoirement à une IRC. Les entreprises qui adhèrent à une institution de retraite complémentaire en deviennent membres adhérents et leurs salariés membres participants, les fédérations exerçant, dans l'intérêt des adhérents et des participants, un contrôle sur les IRC.

La nature conventionnelle du régime se traduit dans la gouvernance de la fédération et des institutions dont les conseils d'administration sont composés paritairement de représentants des organisations d'employeurs et des organisations syndicales de salariés, ainsi que dans la portée limitée du rôle de l'État. Celui-ci autorise le fonctionnement des fédérations et institutions de retraite complémentaire (art. L. 922-1 et L. 922-4 du code de la sécurité sociale) et approuve les statuts et règlements des fédérations et des IRC (art. L. 922-6 du même code).

Au-delà de sa mission de coordination et de contrôle, l'AGIRC-ARRCO a évidemment pour première fonction de déterminer les paramètres et les conditions de l'équilibre financier du régime, par répartition, fonctionnant en points. L'AGIRC-ARRCO est exclusivement financé par les cotisations de ses affiliés, recouvrées par les seize groupes de protection sociale (GPS), et les réserves qu'il s'est constituées.

Les paramètres du régime sont déterminés, dans le cadre posé par l'ANI du 17 novembre 2017, par des délibérations annuelles du conseil d'administration de la fédération (valeur d'achat et de service, pilotage dit « tactique »), une commission paritaire, distincte de la fédération, étant en charge de l'interprétation de l'ANI et des prévisions de l'équilibre financier à moyen terme du régime.

Le régime complémentaire des personnels navigants

Fondée en 1951, la Caisse de Retraite complémentaire du Personnel Navigant Professionnel de l'Aéronautique Civile (CRPNPAC) offre un régime complémentaire par répartition obligatoire à ses affiliés. Cette obligation est inscrite à l'article L. 6527-1 du code des transports.

En 2017, la caisse comptait 21 275 pensionnés dont 16 661 de droit direct et 31 243 navigants actifs cotisants. Les prestations représentaient 597,9 M€ financées en partie par des cotisations à hauteur de 476,4 M€.

Les salariés de droit privé des Journaux officiels (JO) et de la direction de l'information légale et administrative (DILA) relèvent de la caisse de pensions de retraite de la société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACI-JO).

Fondée en 1905, cette caisse de retraite complémentaire obligatoire est avec la caisse de retraite complémentaire des personnels navigants de l'aviation civile (CRPN PAC), le seul régime complémentaire de salariés de droit privé alternatif à l'AGIRC-ARRCO. Elle offre un régime complémentaire par répartition obligatoire à ses adhérents qui relèvent des conventions collectives de la presse parisienne et sont affiliés à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour leur retraite de base.

Au 31 décembre 2018, la caisse comptait 1 604 pensionnés dont 1 228 de droit direct et 584 adhérents cotisants. Les prestations représentaient 21,04 M€, les cotisations 0,89 M€. Le financement du régime est principalement assuré par le budget annexe des publications officielles et information administratives (POIA).

Depuis 1981, il existe également un régime complémentaire des cadres, alternatif à l'AGIRC, fondé sous forme d'une association distincte de la caisse de pensions.

Aucun texte législatif et réglementaire ne régit ces régimes dérogatoires alors que, depuis 1973, la loi de généralisation des retraites complémentaires prévoit qu'à défaut d'un décret prévoyant un régime dérogatoire, les salariés soumis au code du travail sont obligatoirement affiliés à l'AGIRC-ARRCO.

Les régimes complémentaires des travailleurs non salariés

Le régime complémentaire des exploitants agricoles

Créé à compter du 1^{er} janvier 2003 pour les exploitants agricoles, puis étendu en 2011 à leurs conjoints collaborateurs et leurs aidants familiaux, le régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des exploitants agricoles est géré par les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA).

Régime par points et par répartition, la détermination de ses paramètres et des conditions nécessaires à son équilibre est réalisée, à la différence des régimes de retraites complémentaires des salariés, des professions libérales et des travailleurs indépendants, directement par les ministères en charge de la sécurité sociale, de l'action et des comptes publics et de l'agriculture et de l'alimentation et non par le conseil d'administration de la caisse centrale de la mutualité agricole.

L'assurance retraite complémentaire des travailleurs indépendants relevant de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants

Les travailleurs relevant des professions artisanales, commerciales et libérales non réglementées, sont affiliés auprès de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants et gérés par les organismes du régime général de sécurité sociale. Ils bénéficient d'un régime complémentaire obligatoire par répartition et par points.

Les paramètres de ce régime ainsi que les conditions nécessaires à son équilibre sont déterminés par le conseil de la protection sociale pour les travailleurs indépendants, sous la tutelle et le contrôle des ministères en charge de la sécurité sociale et de l'action et des comptes publics.

Les régimes de retraite complémentaire des professionnels libéraux sont régis par dix sections professionnelles et par la Caisse nationale des barreaux français (CNBF)

La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) gère le régime de base d'assurance vieillesse commun à tous les professionnels libéraux hors avocats, et assure une mission de tête de réseau au sein de l'Organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales. Dix sections professionnelles assurent, pour le compte de la CNAVPL, le recouvrement des cotisations du régime d'assurance vieillesse de base et gèrent un ou plusieurs régimes complémentaires obligatoires ayant pour objet le service de pensions de vieillesse complémentaire.

Les sections professionnelles instituées en application de l'article L. 641-1 du code de la sécurité sociale, sont des organismes de droit privé dotés de la personnalité morale. Les sections professionnelles sont dotées d'un conseil d'administration qui nomme le directeur et l'agent comptable de la caisse. Les modalités d'organisation des caisses professionnelles ainsi que les règles de gestion de chaque régime sont définis par les statuts de chaque section professionnelle.

Les avocats disposent d'une organisation d'assurance vieillesse spécifique : la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) est l'organisme gestionnaire du régime de retraite de base et du régime de retraite complémentaire.

La CNBF est dotée d'une assemblée générale, composée par deux délégués désignés par l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, par cent vingt-neuf délégués élus par les avocats cotisants et quatorze délégués élus par les pensionnés. L'assemblée générale a notamment pour rôle la fixation, sur proposition du conseil d'administration de la caisse, du montant de la cotisation forfaitaire et de la retraite forfaitaire. Le conseil d'administration de la CNBF est composé de trente-huit membres et se réunit au minimum une fois par trimestre

L'assurance vieillesse obligatoire des gérants de débits de tabac relève du Régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac (RAVGDT).

Le régime de retraite des buralistes, le RAVGDT, est un régime additionnel, institué par l'article 59 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963. Le RAVGDT est un régime de retraite obligatoire par répartition, ne possédant pas la personnalité morale, auquel sont affiliés les gérants de débits de tabac sur leurs revenus du tabac. C'est un régime obligatoire additionnel en points, qui s'ajoute au régime de base de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI) et au Régime complémentaire des indépendants (RCI) pour l'immense majorité des buralistes. Toutefois, il constitue le seul régime d'assurance-retraite obligatoire pour une petite partie des buralistes, ceux qui n'ont pas d'autre activité que la vente de tabac (par exemple vente de timbres fiscaux, de jeux

de la Française des Jeux et du PMU, de produits de La Poste ou de bistrotier) et qui choisissent de ne pas cotiser à la SSTI sur leurs revenus du tabac.

Les paramètres du régime sont fixés par décret et arrêté, après avis de la commission consultative prévue par l'article 5 du décret et dans le respect des règles de pilotage prévues à l'article 2 du décret, en particulier le respect comme critère de soutenabilité d'un équilibre à horizon 30 ans.

Le RAVGDT est géré par le ministre chargé du budget avec le concours d'une commission consultative et de la caisse des dépôts et consignations. Le financement du RAVGDT est assuré par des cotisations des débiteurs et par un financement de l'Etat équivalent au double de la cotisation des débiteurs.

La retraite complémentaire obligatoire des artistes auteurs est assurée par une caisse de retraite, l'IRCEC (institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création).

Cette caisse gère trois régimes : le régime des artistes et auteurs professionnels (RAAP), le régime de retraite complémentaire des auteurs et compositeurs dramatiques et auteurs de films (RACD) et le régime de retraite complémentaire des auteurs et compositeurs d'œuvres musicales (RACL).

L'IRCEC est doté d'un directeur et d'un agent comptable, nommés et révoqués par le CA.

Chaque régime est doté d'un CA propre. Le CA de l'IRCEC est composé de membres des CA des 3 régimes.

Les régimes additionnels de la fonction publique et les régimes complémentaires des agents contractuels de droit public

L'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des fonctionnaires est gérée par l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) :

Créé par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dans son article 76, le Régime de Retraite additionnelle de la Fonction publique (RAFP) est un régime additionnel obligatoire, par points, institué au bénéfice des fonctionnaires (titulaires et stagiaires) de l'Etat (civils et militaires), territoriaux et hospitaliers, ainsi que des magistrats. Ce régime permet le versement en plus de la pension principale d'une prestation additionnelle de retraite prenant en compte les primes et rémunérations accessoires versées aux fonctionnaires au cours de leur période d'activité. La gestion de ce régime a été confiée à un établissement public administratif sous tutelle de l'État, l'ERAFP, et est administré par un conseil d'administration composé, notamment, de représentants des employeurs et de représentants des bénéficiaires cotisants.

Le conseil d'administration procède chaque année à l'évaluation des engagements et détermine la valeur d'acquisition et de la valeur de service du point.

L'encaissement des cotisations, la liquidation et le versement des pensions ont été confiés à la Caisse des Dépôts, sous l'autorité et le contrôle du conseil d'administration de l'ERAFP. Le paiement des prestations aux fonctionnaires de l'Etat est confié à la Direction générale des finances publiques.

Les salariés de droit public relèvent de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

Ce régime par répartition fonctionnant également par point est géré de manière paritaire par les organisations syndicales d'employeurs et de salariés. Il est exclusivement financé par les cotisations de ses affiliés et par les réserves constituées. La gestion des opérations de retraite est cependant confiée à un organisme tiers, la caisse des dépôts et consignations.

Comme pour le régime AGIRC-ARRCO, les paramètres du régime et les conditions de son équilibre sont déterminés par les délibérations du conseil d'administration de l'Institution, dans le cadre fixé par un plan quadriennal déterminé conjointement avec les ministères de tutelle de l'institution (ministère en charge de la sécurité sociale et ministère en charges des comptes publics). Ces derniers disposent pour ce régime d'un pouvoir d'opposition notamment lorsque les délibérations du conseil ne se conforment pas aux préconisations du plan quadriennal, aux critères de solvabilité du régime ou encore ne respectent pas les dispositions de la convention d'objectifs et de gestion signée par l'IRCANTEC avec les ministères de tutelle.

Les enseignants du privé ont un régime additionnel de retraite obligatoire (RAEP).

Institué par la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat, le régime additionnel de retraite des enseignants du privé permet l'acquisition de droits additionnels à la retraite pour les maîtres contractuels et agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat. Il verse un supplément de retraite s'ajoutant aux pensions de base et de retraite complémentaire obligatoire (AGIRC ARRCO ou IRCANTEC). La pension est calculée comme une fraction des pensions de base et complémentaire effectivement liquidées ou remplacées temporairement par un avantage temporaire de retraite.

La gestion administrative et financière du régime est confiée à l'Association pour la prévoyance collective. L'organisme est désigné par arrêté des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'agriculture, de la sécurité sociale et du budget.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi le devenir des régimes de retraite complémentaire et notamment celui du régime de retraite complémentaire des salariés de droit privé, régime de nature conventionnelle, dont la création est régie par des dispositions légales des livres VI et IX du code de la sécurité sociale et du livre VII du code rural et de la pêche maritime.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le système universel de retraite vise à couvrir le risque vieillesse de l'ensemble de la population en sortant des logiques professionnelles qui prévalent actuellement dans les régimes complémentaires. L'assise professionnelle des régimes de retraite par répartition présente un risque démographique important : en fonction des mutations économiques, la démographie d'une profession peut se développer ou se restreindre, mettant ainsi en danger le paiement des prestations des retraites déjà liquidées.

La création du système universel de retraite permet donc de couvrir l'ensemble des régimes de retraite complémentaire existant actuellement en offrant de meilleures garanties quant à la pérennité et à la stabilité des pensions. Pour cette raison, l'affiliation aux régimes complémentaires n'est plus nécessaire, pour les actifs couverts par le système universel de retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION ENVISAGÉE : MAINTIEN DE L'AFFILIATION AUX RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DANS LE NOUVEAU SYSTÈME

Cette option aurait été incompatible avec les objectifs assignés au système universel de retraite qui entraîne la fin de la distinction entre retraites de base et complémentaires.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le système universel de retraite se substituera à l'assurance vieillesse de base et aux régimes d'assurance vieillesse complémentaires obligatoires pour les assurés nés à partir de 1975. Par conséquent, le fondement légal de l'affiliation aux régimes de retraite complémentaires doit être abrogé pour les personnes nées à compter du 1^{er} janvier 1975. Toutefois, conformément à l'article 34 du projet de loi, les organismes gérants ces régimes complémentaires pourront conclure une convention avec la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) pour déterminer les missions qu'ils exerceront en vue de la mise en œuvre du système universel de retraite. Ils auront alors la possibilité de gérer l'affiliation et l'ouverture de droits à pension des personnes nées à compter du 1^{er} janvier 1975 par délégation de gestion de la CNRU.

Le présent article prévoit également que les accords nationaux interprofessionnels de l'Agirc-Arrco ne peuvent pas s'appliquer aux salariés nés à compter du 1^{er} janvier 1975. Ces accords doivent également respecter à compter du 1^{er} janvier 2022 les dispositions prises en application de l'article 15 de la présente loi, ainsi que les conditions générales de l'équilibre financier de ces régimes définies en loi de financement de la sécurité sociale.

Toute décision des instances de gouvernance des régimes mentionnés au premier alinéa ayant un impact sur le montant des prestations ou des cotisations est transmise au ministre chargé de la sécurité sociale. Le ministre chargé de la sécurité sociale peut s'opposer à l'application d'une décision qui remet en cause les conditions générales de l'équilibre financier de l'Agirc-Arrco ou le schéma de transformation prévu par le II de l'article 50. Dans ce cas, les conditions de fonctionnement des régimes Agirc-Arrco sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Dès lors que l'ensemble des assurés, quel que soit leur génération, cotiseront en 2025 dans le cadre du système universel de retraite (cf. étude d'impact article 13), le présent article habilite le Gouvernement à définir par ordonnance les conditions de répartition de la cotisation vieillesse entre régime de base et régime complémentaire pour les assurés nés avant le 1^{er} janvier 1975 qui demeureront affiliés aux régimes complémentaires.

Par ailleurs, le présent article autorise également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi visant à adapter les règles de calcul des cotisations et des prestations du régime complémentaire de retraite mentionné à l'article L. 6527-1 du code des transports.

Cette ordonnance précisera la prise en charge des différences d'âges de départ à la retraite et d'âge d'équilibre avec les règles du système universel de retraite liées à la prise en compte, dans le cadre de ce régime, des spécificités de l'exercice des professions du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile en termes de garantie de la sécurité aérienne et de restrictions légales d'exercice, tout en adaptant progressivement ces âges pour que les personnels navigants nés après le 1^{er} janvier 1987 bénéficient d'une liquidation de leur retraite à taux plein à 60 ans.

Cette ordonnance prévoira également les modalités de calcul des transferts financiers entre la CRPNPAC et le système universel de retraite afin de compenser la réduction de ressources allouées au régime complémentaire de la CRPNPAC et la reprise par le système universel de retraite d'une partie des droits à la retraite de ces personnels.

Elle prévoira enfin les modalités de calcul des compensations financières entre le système universel de retraite et le régime complémentaire mentionné à l'article L. 6527-1 du code des transports ainsi que les dispositions pour moderniser la gouvernance de la CRPNPAC.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article supprime l'affiliation aux régimes complémentaires, pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1975.

Par ailleurs, le présent article modifie les conditions d'extension et d'élargissement des accords nationaux interprofessionnels instituant les régimes de retraite complémentaire de salariés du privé.

Le présent article habilite le Gouvernement à agir par une ordonnance pour adapter le régime complémentaire de retraite mentionné à l'article L. 6527-1 du code des transports, qui devra être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation. Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance.

4.2 IMPACTS FINANCIERS

Le II du présent article permettra un meilleur pilotage des finances sociales, en garantissant la cohérence de la trajectoire financière des régimes complémentaires avec la trajectoire de l'ensemble des autres régimes de retraite qui seront toutes deux fixées en loi de financement de la sécurité sociale, afin de garantir une trajectoire maîtrisée des finances sociales vers le futur système.

4.3 IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

La suppression de l'affiliation aux régimes complémentaires constitue une simplification pour les entreprises, dans la mesure où les formalités administratives et déclaratives seront allégées. La suppression de l'affiliation aux régimes complémentaires présente aussi un impact en termes de coût du travail détaillé dans l'étude d'impact relative à l'article 15.

4.4 IMPACTS SUR LES ASSURÉS

La suppression de l'affiliation aux régimes complémentaires et la création d'un système universel de retraites constitue une simplification des démarches administratives pour les assurés, ainsi qu'une meilleure lisibilité de leurs droits à retraite. Les impacts en termes de cotisations et de droits à retraite créés pour les assurés sont détaillés dans les études d'impact des articles 15 et 21.

4.5 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La suppression de l'affiliation aux régimes complémentaires constitue une simplification pour les collectivités territoriales, dans la mesure où les formalités administratives et déclaratives seront allégées. La suppression de l'affiliation aux régimes complémentaires présente aussi un impact en termes de coût du travail détaillé dans l'étude d'impact relative à l'article 15.

4.6 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article va entraîner une reconfiguration profonde des services gestionnaires des différents régimes de retraite.

4.7 IMPACTS SUR LA JEUNESSE

Le présent article conduira à ce que les jeunes nés en 2004 ne soient jamais affiliés à un régime de retraite complémentaire (l'intégralité de leur retraite sera assurée par le système universel de retraite) et à ce que les actifs nés après 1975 ne soient plus affiliés à un régime de retraite complémentaire à partir de 2025.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités et délais de transmission des décisions de la gouvernance du régime AGIRC-ARRCO affectant son équilibre financier, ainsi que les conditions de mise en œuvre du pouvoir d'opposition du ministre chargé de la sécurité sociale.

Article L. 921-1 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 921-1 modifié du code de la sécurité sociale
Les catégories de salariés soumis à titre obligatoire à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale ou des assurances sociales agricoles et les anciens salariés de même catégorie, qui ne relèvent pas d'un régime complémentaire de retraite géré par une institution de retraite complémentaire autorisée en vertu du présent titre ou du I de l'article L. 727-2 du code rural et de la pêche maritime sont affiliés obligatoirement à une de ces institutions. Ces dispositions sont applicables aux personnes mentionnées à l'article L. 382-15 qui bénéficient d'un revenu d'activité perçu individuellement. Une solidarité interprofessionnelle et générale sera organisée entre les institutions, en application conjointe, s'il y a lieu, des procédures définies par l'article L. 911-4 du présent code et l'article L. 727-3 du code rural et de la pêche maritime. Cette solidarité s'étend aux opérations visées au dernier alinéa de l'article L. 922-1 du présent code.	Les catégories de salariés soumis à titre obligatoire à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale ou des assurances sociales agricoles et les anciens salariés de même catégorie, qui ne relèvent pas d'un régime complémentaire de retraite géré par une institution de retraite complémentaire autorisée en vertu du présent titre ou du I de l'article L. 727-2 du code rural et de la pêche maritime sont affiliés obligatoirement à une de ces institutions, sauf s'ils relèvent du II de l'article L. 190-1. Ces dispositions sont applicables aux personnes mentionnées à l'article L. 382-15 qui bénéficient d'un revenu d'activité perçu individuellement. Une solidarité interprofessionnelle et générale sera organisée entre les institutions, en application conjointe, s'il y a lieu, des procédures définies par l'article L. 911-4 du présent code et l'article L. 727-3 du code rural et de la pêche maritime. Cette solidarité s'étend aux opérations visées au dernier alinéa de l'article L. 922-1 du présent code.
Article L. 921-4 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 921-4 modifié du code de la sécurité sociale
Les régimes de retraite complémentaire des salariés relevant du présent chapitre sont institués par des accords nationaux interprofessionnels étendus et élargis conformément aux dispositions du titre Ier du présent livre. Ils sont mis en œuvre par des institutions de retraite complémentaire et des fédérations regroupant ces institutions. Les fédérations	Les régimes de retraite complémentaire des salariés relevant du présent chapitre sont institués par des accords nationaux interprofessionnels étendus et élargis conformément aux dispositions du titre Ier du présent livre. Ces accords ne peuvent prévoir l'affiliation des assurés mentionnés au A du II de l'article 63 de la loi n° ...du ...instituant un système universel de retraite et respectent les dispositions prises sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 15 de cette loi ainsi que les conditions générales de l'équilibre financier de ces régimes définies en loi de financement de la sécurité sociale. ~~Ils~~ Les régimes relevant du présent chapitre sont mis en œuvre par des institutions de retraite complémentaire et des fédérations regroupant

assurent une compensation des opérations réalisées par les institutions de retraite complémentaire qui y adhèrent.	ces institutions. Les fédérations assurent une compensation des opérations réalisées par les institutions de retraite complémentaire qui y adhèrent. Toute décision des instances de gouvernance des régimes mentionnés au premier alinéa ayant un impact sur le montant des prestations servies ou des cotisations recouvrées est transmise au ministre chargé de la sécurité sociale, qui peut s'opposer à son application dès lors qu'elle est susceptible de remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier de ces régimes définies en loi de financement de la sécurité sociale. Il en va de même de toute décision susceptible d'avoir un effet sur la mise en œuvre du schéma de transformation prévu par le II de l'article 50 de la loi n° ... du ... instituant un système universel de retraite, à laquelle le ministre peut s'opposer si elle ne respecte pas ce schéma. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités et délais de transmission des décisions mentionnées à l'alinéa précédent ainsi que les conditions de mise en œuvre du pouvoir d'opposition du ministre chargé de la sécurité sociale.

Article 63 : Dispositions d'entrée en vigueur

1. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

Aux termes de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Gouvernement « peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. »

2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit plusieurs règles d'entrée en vigueur différée qui dépendent de la nature des dispositions concernées.

1. Dispositions entrant en vigueur le 1er décembre 2020 :

Disposition du projet de loi	Objet
I de l'article 1	Dispositions de principe du système universel de retraite
I et III de l'article 49	Création de la caisse nationale de la retraite universelle
I à IV de l'article 50	Etablissement préfigurateur
Article 54	Relation entre l'établissement public et les organismes gestionnaires actuels
Article 56	Instance d'expertise et dispositions transitoires

2. Dispositions applicables à partir du 1er janvier 2022 pour les assurés nés à compter du 1er janvier 2004 et à partir du 1er janvier 2025 pour les assurés nés à compter du 1er janvier 1975 :

Disposition du projet de loi	Objet
Article 2	Dispositions communes relatives à l'application du système universel de retraite
1° et 2° de l'article 3	Application du système universel de retraite aux salariés et assimilés
Article 4	Application du système universel de retraite aux indépendants et professions libérales
Article 5	Application du système universel de retraite aux professions agricoles
Article 6	Application du système universel de retraite aux fonctionnaires, magistrats, militaires
I et A du II de l'article 7	Application du système universel de retraite aux salariés des régimes spéciaux
Article 8	Un calcul identique pour tous
Article 9	Valeur d'achat et valeur de service
Article 10	Age d'équilibre et mécanisme de décote/surcote
Article 11	Indexation des retraites
1° du I de l'article 12	DAI et service aux assurés
Article 13 en tant qu'il s'applique aux agents publics mentionnés à l'article L. 721-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de l'article 6	Cotisations dispositions communes- taux et assiettes
Article 17	Cotisations applicables aux fonctionnaires

Article 23	Age minimal
Article 24	Dispositions générales de transition entre l'emploi et la retraite
I de l'article 25	Retraite progressive
I à III et V de l'article 26	
Article 27	Rachat, surcotation et assurance volontaire vieillesse
Article 28	Retraite anticipée pour carrière longue
Article 29	Travailleurs handicapés
Article 30	Inaptitude et invalidité
Article 32	Incapacité permanente
Article 33	Compte professionnel de prévention
Article 35	Travailleurs de l'amiante
Article 36	Métiers dangereux régaliens
Article 37	Militaires
Article 40	Retraite minimale
Article 42	Périodes assimilées
Article 43	Soutien aux aidants

Article 44	Des droits pour tous les parents, dès le 1 ^{er} enfant
Article 45	Prise en compte des interruptions de carrière des parents d'enfants en bas âge
Article 47	Garantie de points pour les jeunes actifs
Article 48	Dispositif de rachat assoupli
I de l'article 62	Intégration de la retraite complémentaire

Une ordonnance pourra prévoir des dispositions particulières d'entrée en vigueur de ces dispositions pour les assurés qui peuvent liquider leur pension de retraite avant l'âge légal de droit commun.

3. Dispositions applicables à partir du 1^{er} janvier 2022 :

Disposition du projet de loi	Objet
2° du I de l'article 12	DAI et service aux assurés
III de l'article 25	Retraite progressive
IV de l'article 26	Cumul emploi-retraite
Article 41	Revalorisation des minima de pension
I et II de l'article 58	Consolidation globale des flux de financement, Mission de trésorerie de l'ACOSS, Etats comptables et circuits comptables
I à IV de l'article 59 à l'exception du 1° du III	Création du FSV universel
Article 60	Création du Fonds de réserves universel
II de l'article 62	Intégration de la retraite complémentaire

4. Disposition applicable aux cotisations et contributions dues pour les périodes courant à compter du 1^{er} janvier 2022 :

Disposition du projet de loi	Objet
II de l'article 19	Cotisations applicables aux régimes spéciaux

5. Dispositions applicables aux demandes de travail à temps réduit ou à temps partiel formulées par un salarié à compter du 1^{er} janvier 2022 :

Disposition du projet de loi	Objet
II de l'article 25	Retraite progressive

6. Dispositions transitoires applicables pour les périodes courant à compter du 1er janvier 2022 et jusqu'au 31 décembre 2024 :

A titre transitoire, pour la période courant à compter du 1er janvier 2022 jusqu'au 31 décembre 2024, les agents publics et les salariés des régimes spéciaux nés à compter du 1er janvier 2004 sont soumis au même niveau de cotisations que les salariés de droit privé affiliés aux régimes de base et complémentaire légalement obligatoire. Ce niveau de cotisations permettra à cette génération d'être soumis à un taux de cotisations proche de celui qui sera applicable à tous les assurés à compter du 1er janvier 2025.

7. Dispositions applicables aux périodes pluriannuelles courant à compter du 1^{er} janvier 2025 :

Disposition du projet de loi	Objet
Article 55 (sous réserve de l'application des articles L. 19-11-2, L. 19-11-3, L. 19-11-4 et L. 19-11-7 à une date antérieure prévue par le présent projet de loi)	Pilotage pluriannuel et annuel

8. Disposition entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2025 :

Disposition du projet de loi	Objet
Article 13	Cotisations dispositions communes- taux et assiettes
Article 14	Cotisations applicables au régime général des salariés et assimilés
Article 20	Cotisations applicables aux travailleurs non-salariés
Article 22	Assiette minimale de cotisation des travailleurs indépendants

9. Disposition s'appliquant aux retraites de réversion issues de retraites des conjoints nés à compter du 1^{er} janvier 1975 et décédés après le 31 décembre 2024:

Disposition du projet de loi	Objet
I de l'article 46	Dispositif de réversion

10. Les dispositions suivantes entreront en vigueur selon les modalités de droit commun, soit le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* :

Disposition du projet de loi	Objet
II de l'article 1	Lois de programmation enseignants
3° et 4° de l'article 3	Clarification des règles d'affiliation des agents non titulaires de droit public
B du II de l'article 7	Application du système universel de retraite aux salariés des régimes spéciaux (ordonnance)
Article 15	Cotisations applicables au régime général des salariés et assimilés - transitions (ordonnance)
Article 16	Cotisations applicables aux salariés et autres – dispositions spécifiques (ordonnance)
Article 18	Cotisations applicables aux fonctionnaires - transitions (ordonnance)
I de l'article 19	Cotisations applicables aux régimes spéciaux - transitions (ordonnance)
Article 21	Cotisations applicables aux travailleurs non-salariés - transitions (ordonnance)
Article 31	Découpage des risques invalidité et retraite dans la fonction publique (ordonnance)
Article 34	Financement de la retraite pour incapacité permanente et du compte professionnel de prévention (ordonnance)
Article 38	Catégories actives de la fonction publique - transition (ordonnance)
Article 39	Régimes spéciaux - transition (ordonnance)
II de l'article 46	Application du dispositif de réversion aux conjoints divorcés (ordonnance)
II de l'article 49	Création de la caisse nationale de la retraite universelle (ordonnance)
V et VI de l'article 50	Etablissement préfigurateur - dispositions transitoires (ordonnance)
Article 51	Gouvernance des professions libérales (ordonnance)
Article 52	Gouvernance des artistes auteurs (ordonnance)
Article 53	Transformation du SRE (ordonnance)
Article 57	Mesures concourant à l'équilibre financier en 2017 (ordonnance)
III de l'article 58	Consolidation globale des flux de financement, Mission de trésorerie de l'ACOSS, Etats comptables et circuits comptables (ordonnance)
1° du III et V de l'article 59	Création du FSV universel
Article 61	Modalités de transition vers le système universel de retraite (ordonnance)
III et IV de l'article 62	Retraite complémentaire des navigants de l'aviation civile (ordonnance)
Article 64	Habilitations finales (ordonnance)
Article 65	Ratification des ordonnances relatives aux dispositifs de retraite supplémentaire

CHAPITRE XV - DISPOSITIONS DIVERSES

Article 64 : Habilitations finales

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les dispositions de l'article 64 prévoient trois habilitations à prendre des ordonnances.

Une première ordonnance à portée générale est prévue afin de mettre en conformité l'ensemble des dispositions législatives du système de retraite actuel avec le présent projet de loi. En effet, les dispositions législatives s'appliquant aux 42 régimes actuels de retraite légalement obligatoires, de base et complémentaires nécessitent d'être adaptées et mises en cohérence. Chaque catégorie professionnelle étant affiliée à un régime de retraite appliquant son propre corpus de règles d'acquisition et de valorisation des droits, il est nécessaire de modifier un très grand nombre de textes. Le cadre s'appliquant aux différents régimes de retraite du système actuel est présenté dans l'étude d'impact de l'article 2.

Une deuxième ordonnance est prévue afin de traiter spécifiquement le toilettage des textes liés à l'intégration des agents publics civils et militaires au système universel, en raison des très nombreuses dispositions (du code des pensions civiles et militaires de retraite ou d'ordre statutaire), relative aux règles qui s'appliquent aux agents publics civils et militaires en matière de retraite ou en lien avec la retraite, compte tenu de la forte imbrication qui existe actuellement entre la retraite et les statuts qui s'appliquent aux différentes catégories d'agents publics. Par ailleurs, cette ordonnance devra prévoir les modalités d'application du compte professionnel de prévention à ces agents. Enfin, en cohérence avec les évolutions intervenues en matière de retraite pour ces agents, notamment la mise en extinction du dispositif de la catégorie active, l'ordonnance viendra modifier, en tant que de besoin, les limites d'âges statutaires et les dispositifs de prolongation d'activité après ces limites d'âge.

Enfin, une troisième ordonnance permettra de conserver d'éventuelles spécificités en matière de cotisations dans les territoires ultramarins où le code de la sécurité sociale et donc la présente loi s'appliquent de plein droit : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin¹. Dans ces territoires, la majorité des dispositions applicables en métropole en matière de retraite sont alignées. Quelques spécificités en matière de cotisations demeurent toutefois :

- des réductions de cotisations s'y appliquent pour les employeurs (pour certains secteurs et les entreprises de moins de 11 salariés) et les indépendants (notamment les deux premières années) ;
- les seuils d'exonération de CSG et de CSG réduite sont plus élevés qu'en métropole.

¹ Il s'agit des territoires mentionnés à l'article L. 111-2 du code de la sécurité sociale.

Cette ordonnance prévoira également les modalités d'application du système universel de retraite à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, où le code de la sécurité sociale ne s'applique pas de plein droit et où des spécificités plus importantes existent en matière de retraite.

A Mayotte, dans le cadre du processus de départementalisation engagé depuis le 31 mars 2011, une convergence progressive des prestations, des cotisations et contributions sociales vers le droit commun métropolitain est mise en œuvre jusqu'en 2036. Ces modalités sont prévues dans l'ordonnance n° 2011-1923 du 22 décembre 2011.

S'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, les distinctions entre les régimes de retraite locaux et la métropole concernent les principaux paramètres du calcul de la pension (âge légal, durée d'assurance, calcul du salaire annuel moyen, taux de cotisation). L'ordonnance n° 2015-896 du 23 juillet 2015 a pour objectif d'aligner progressivement le régime d'assurance vieillesse de base de Saint-Pierre-et-Miquelon sur le droit commun métropolitain.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

Aux termes de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Gouvernement « peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. »

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel nécessite de mettre en conformité l'ensemble des dispositions législatives en matière de retraite présentes dans différents corpus, avec le présent projet de loi. C'est l'objet de la première ordonnance prévue à l'article 64.

La création du système universel de retraite nécessite également de définir au niveau de la loi les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, dont fait partie leur régime de retraite. La deuxième ordonnance permettra donc de toiletter les textes législatifs impactés par l'intégration des fonctionnaires au système universel et les nombreuses dispositions statutaires portant sur leur retraite ou liées à celle-ci, la mise ne place du compte professionnel de prévention, les limites d'âge et les dispositifs de prolongation d'activité après ces limites d'âge.

Enfin, la création du système universel nécessite d'adapter au niveau législatif les dispositions spécifiques aux territoires ultra-marins, c'est l'objet de la troisième ordonnance prévue à l'article 64.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Option exclue tendant à l'intégration des dispositions de toilettage dans le projet de loi

Cette option consisterait à intégrer dans le présent projet de loi l'ensemble des dispositions de toilettage et de mise en cohérence rédactionnelles résultant de la refonte des règles applicables aux 42 régimes actuels de retraite légalement obligatoires.

Toutefois, l'insertion des toilettages de très grande ampleur dans le présent projet de loi nuirait fortement à sa lisibilité et ne permettrait pas au Parlement d'avoir un débat de fond sur les sujets afférents aux retraites.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Il est demandé au Parlement d'habiliter le Gouvernement par voie d'ordonnance, dans un délai de 12 mois, afin de lui permettre de mener à bien les travaux de toilettage et d'adaptation des textes en matière de retraite, en conséquence de la création du système universel.

Il en va de même spécifiquement pour les règles applicables aux agents publics civils et militaires. S'agissant des territoires ultra-marins, il est demandé au Parlement d'habiliter le Gouvernement par voie d'ordonnance, pour un délai de 18 mois, afin de mener à bien les travaux d'adaptation des textes en matière de cotisation pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Cette ordonnance prévoira également les modalités d'application du système universel de retraite à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact des ordonnances prises sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

La création du système universel de retraite suppose de refondre les dispositions s'appliquant aux 42 régimes actuels de retraite légalement obligatoires, de base et complémentaires. Cette refonte rend nécessaire des adaptations rédactionnelles dans un très grand nombre de textes, c'est pourquoi un délai de 12 mois à compter de la publication de l'ordonnance est nécessaire.

Il en va de même pour les nombreuses règles de retraite et statutaires applicables aux agents publics civils et militaires, qui se dénombrent en plusieurs centaines de dispositions et qui nécessitent d'être adaptées en conséquence de la création du système universel. Un délai de 12 mois à compter de la publication de l'ordonnance est donc également nécessaire pour mener à bien ces travaux et les concertations nécessaires (pour les dispositions statutaires).

Enfin l'évolution des règles applicables aux territoires ultra-marins suppose la conduite d'une expertise particulière compte-tenu des spécificités de ces territoires, pour définir en cible et dans la période transitoire, les modalités d'application du système universel. C'est pourquoi un délai de 18 mois paraît nécessaire.

Article 65 : Epargne retraite

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le présent article ratifie trois ordonnances relatives aux dispositifs de retraite supplémentaire.

Ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle

L'ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle transpose la directive (UE) 2016/2341 dite « IORP II » et a été prise sur le fondement de l'article 199 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE). Cette directive fixe le cadre d'exercice pour les organismes dédiés à la gestion d'engagement de retraite professionnelle, pour des travailleurs salariés ou non.

La transposition de la directive précitée a été anticipée par l'ordonnance n° 2017-484 du 6 avril 2017 relative à la création d'organismes assurantiels dédiés à l'exercice de l'activité de retraite professionnelle supplémentaire et à l'adaptation des régimes de retraite supplémentaire en unités de rente. Cette ordonnance a introduit le statut d'organismes de retraite professionnelle supplémentaire à l'article L. 381-1 du code des assurances (fonds de retraite professionnelle supplémentaire ou FRPS), à l'article L. 214-1 du code de la mutualité (mutuelle ou union de retraite professionnelle supplémentaire ou MRPS) et à l'article L. 942-1 du code de la sécurité sociale (institutions de retraite professionnelle supplémentaire ou IRPS).

Ainsi, l'ordonnance qu'il est proposé de ratifier achève la transposition de la directive « IORP II », notamment en renforçant l'information à fournir aux affiliés et en introduisant la faculté de transfert transfrontalier de portefeuilles de contrats.

Enfin, le périmètre des engagements que les organismes de retraite professionnelle supplémentaire peuvent porter a été étendu aux contrats souscrits individuellement et à adhésion facultative, ce qui permet à ces véhicules d'assurer désormais tout type de plan d'épargne retraite. Les organismes de retraite professionnelle supplémentaire constituent, dans ce cadre complété, des véhicules spécifiquement conçus et adaptés pour porter des engagements de retraite et pour financer l'économie sur le long terme, en dégagant une performance attractive pour les épargnants.

Ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire

L'ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire a été prise sur le fondement de l'article 197 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE).

Elle transpose la directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les Etats membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire, en prohibant dans tous les contrats de retraite professionnelle supplémentaire la condition de l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise au moment de la liquidation pour bénéficier des prestations attachées.

Les régimes régis par l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale sont particulièrement concernés par l'ordonnance. Il s'agit en effet de régimes à prestations définies (le régime dit additionnel garantit soit un revenu à la retraite égal à un pourcentage du salaire ; le régime dit différentiel assure un taux de remplacement tous régimes confondus) dont les droits afférents sont conditionnés à l'aléa de la présence du salarié dans l'entreprise au moment du départ en retraite. L'ordonnance interdit donc tout aléa lié à la présence du salarié dans l'entreprise au moment du départ en retraite et prévoit ainsi que les droits accumulés par le bénéficiaire doivent lui rester acquis, y compris après son départ de l'entreprise.

L'ordonnance procède en outre à une adaptation du régime social des dispositifs de retraite à prestations définies, en créant un régime social spécifique aux dispositifs à prestations à droits certains. L'ordonnance soumet à plusieurs conditions liées au dispositif de retraite supplémentaire le bénéfice de ce régime social (plafonnement de l'acquisition des droits, conditions de performance professionnelle du bénéficiaire pour les mandataires sociaux et les salariés dont la rémunération excède huit fois le plafond annuel de la Sécurité sociale, modalités de revalorisation des droits, existence au bénéfice de l'ensemble des salariés de l'entreprise d'un des dispositifs de retraite professionnelle supplémentaire listés par l'ordonnance).

Ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite

Enfin, l'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite est prise sur le fondement de l'article 71 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises. Elle vise à renforcer l'attractivité de l'épargne retraite afin d'offrir aux épargnants des produits d'épargne plus performants. D'autre part, le développement de cette épargne de long terme procurera aux entreprises davantage de financements en fonds propres pour accompagner leur croissance et financer l'innovation. Les principes de la réforme ont ainsi été fixés dans la loi PACTE :

- Portabilité des droits acquis sur les différents produits ;
- Assouplissement des modalités de sortie en rente ou en capital ;
- Stimulation de la concurrence sur ce marché par une ouverture de tous les produits d'épargne retraite aux assureurs, aux gestionnaires d'actifs et aux fonds de retraite professionnelle supplémentaire.

Sur ce fondement, l'ordonnance définit les règles applicables aux différents produits d'épargne retraite (individuels ou souscrits dans le cadre professionnel), fixe les règles spécifiques aux plans d'épargne retraite souscrits dans le cadre d'un contrat d'assurance, définit le régime fiscal et le

régime social applicables aux plans d'épargne retraite et fixe les conditions dans lesquelles le nouveau régime de l'épargne retraite sera applicable aux contrats en cours.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. / Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. »

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, les ordonnances ne peuvent plus être ratifiées de manière implicite. Une mesure législative dédiée est donc nécessaire.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La rectification des ordonnances citées par l'article 65 vise à conférer à ces textes valeur législative et, à la marge, à clarifier certaines dispositions.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Option exclue n° 1 Aucune autre option que la ratification des ordonnances n'est envisageable.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu consiste à ratifier les ordonnances n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite, n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire, et n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des

institutions de retraite professionnelle, en apportant quelques précisions de rédactions aux deux dernières.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4. 1 IMPACTS JURIDIQUES

La ratification des ordonnances citées par l'article 64 aura pour conséquence de conférer à ces textes force de loi. En effet tant qu'une ordonnance n'est pas ratifiée, elle demeure un acte administratif dont la légalité peut être contestée devant le juge administratif soit par voie d'action, soit par voie d'exception. Durant cette même période, les dispositions de l'ordonnance ne peuvent faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article prévoit de ratifier sans modification l'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.

Une modification est proposée concernant l'ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle : le présent article modifie le chapitre II du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale afin de préciser les conditions d'information des affiliés par les institutions de retraite professionnelle supplémentaire ou institutions de prévoyance en cas de variation significative des provisions techniques des engagements de retraite qu'ils portent. Il est ainsi précisé que cette information est indépendante de la notice d'informations prévue au premier alinéa de l'article L. 932-6 du même code. Cette modification permet une harmonisation des dispositions entre le code de la sécurité sociale et les codes des assurances et de la mutualité.

Enfin, deux modifications sont proposées concernant l'ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire. L'article précise ainsi que le plafond annuel d'acquisition de droits à hauteur de 3 % de la rémunération annuelle, mentionné au 2° de l'article L. 137-11-2, s'applique à la rémunération annuelle versée par chaque employeur. Enfin, l'article L. 143-0 du code des assurances est modifié afin de clarifier le fait que l'obligation d'information des ayants droit du bénéficiaire ne s'applique que si le contrat prévoit le versement de droits au bénéfice d'ayants droit désignés par le bénéficiaire décédé.

Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Les ordonnances n° 2019-575 et n° 2019-697 transposent les directives européennes 2014/50/UE et 2016/2341.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

S'agissant de l'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite, la réforme des produits d'épargne retraite a pour objectif de renforcer l'attractivité de ces produits et de dynamiser la gestion financière de cette épargne de long terme (cf. étude d'impact de la loi PACTE).

S'agissant de l'ordonnance transposant la directive dite IORP 2, depuis l'introduction du cadre de gestion des organismes dédiés à la retraite professionnelle par la publication des ordonnances n° 2017-484 du 6 avril 2017 et n° 2019-575, quatre organismes ont obtenu un agrément permettant leur exercice. D'autres organismes devraient être mis en place, du fait notamment du cadre rénové institué par la réforme de l'épargne retraite par l'ordonnance n°2019-766 précitée et de l'ouverture des FRPS aux engagements de retraite à adhésion individuelle.

Enfin, s'agissant de l'ordonnance n° 2019-697, l'ordonnance a un impact en particulier sur les contrats de retraite à prestations définies à droits aléatoires : en effet, l'ordonnance pose le principe d'une interdiction d'affiliation de nouveaux bénéficiaires aux régimes à droits aléatoires à compter de la publication de l'ordonnance et d'acquisition de nouveaux droits aléatoires à compter du 1^{er} janvier 2020. S'agissant des nouveaux dispositifs, l'ordonnance prévoit l'instauration d'un régime social spécifique aux régimes à prestations définies à droits certains, favorisant de ce fait l'instauration de régimes à prestations définies à droits acquis, dans le respect des prescriptions de la directive 2014/50. Désormais, pour bénéficier du régime social prévu à l'article L. 137-11-2 du code de la sécurité sociale, les régimes de retraite à prestations définies à droits acquis devront être gérés exclusivement par un organisme assureur relevant du code des assurances, du code de la sécurité sociale ou du code de la mutualité.

4.3 IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Il est proposé de ratifier l'ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire en introduisant deux modifications :

La première modification permettra de confirmer que pour les salariés multi employeurs, la création des droits est limitée à 3% de la rémunération annuelle versée par chaque employeur et non à 3% de la rémunération versée par l'ensemble des employeurs.

La seconde modification n'a pas d'impact sur les assurés.

Il est proposé de ratifier l'ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle, en introduisant une modification qui permettra d'améliorer l'information des assurés en faisant converger les modalités vers ce qui se pratique du côté des sociétés d'assurance et des mutuelles.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La clarification de limitation du plafond de 3 % à la rémunération versée par chaque employeur dans l'ordonnance n° 2019-697 permettra d'alléger la tâche des services administratifs chargés de vérifier le respect de ce plafonnement des droits et de limiter les contentieux liés à une interprétation possiblement ambiguë de l'article L. 137-11-2.

4.5 IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Comme évoqué supra, l'ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle impose que les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprise soient pris en considération dans les investissements financiers réalisés.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations pour l'ensemble du projet de loi figurent dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.1.1 Application dans le temps

Le présent article entre immédiatement en vigueur.

5.1.2 Textes d'application

L'ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire, requiert de publier un arrêté pour désigner l'organisme auquel les entreprises doivent notifier les droits supplémentaires à prestations de retraite acquis année après année par leurs salariés (3° du I de l'article L. 137-11-2.).