

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.

<p>fonction de leur participation à un cadre d'exercice coordonné.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>7° Les conditions de modulation de la rémunération des professionnels de santé en fonction de leur participation à un cadre d'exercice coordonné.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>
--	---

<p>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.</p>	<p>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.</p>
	<p>Article L. 611-2 nouveau</p>
	<p>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 :</p> <p>1° Pour partie sur la part des revenus d'activité limitée au plafond mentionné au 1° de l'article L. 241-3 ;</p> <p>2° Pour partie sur la part des revenus d'activité comprise entre le plafond mentionné au 1° et trois fois ce même plafond ;</p> <p>3° Pour partie sur la totalité de ces revenus d'activité.</p> <p>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.</p> <p>La part de la cotisation des travailleurs indépendants mentionnés à l'article L. 619-1 calculée dans la limite de trois fois le montant</p>

	<p>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.</p>
	Article L. 611-3 nouveau
	<p>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.</p>
	Article L. 611-4 nouveau
	<p>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.</p> <p>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.</p>
Code rural et de la pêche maritime	
	Article L. 732-65 nouveau
	<p>Les cotisations d'assurance vieillesse dues par les chefs d'exploitation ou d'entreprise mentionnés à l'article L. 722-4 comprennent :</p> <p>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</p>

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 LÉGISFÉRER 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 être 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

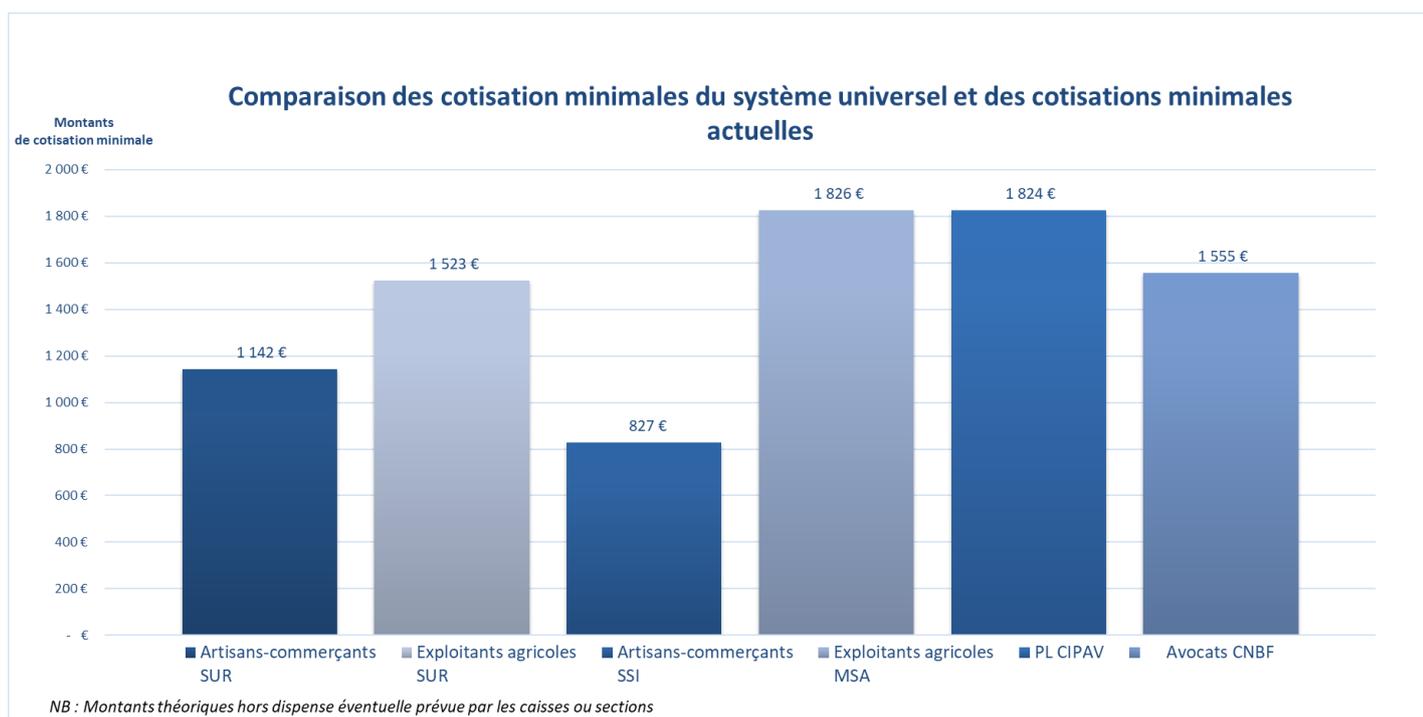
Pour les professionnels libéraux, bien que la cotisation minimale d'assurance vieillesse de base ne soit que de 471 €, l'impact est différent selon la structure des cotisations de retraite complémentaire, la plupart ayant des cotisations forfaitaires dont certaines sont plus élevées que la cotisation 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
	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>

	<p>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.</p> <p>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}.</p>
	<p>Article L. 613-7-1 nouveau</p>
	<p>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.</p> <p>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.</p>

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 % <= d < 60 %	50 %
60 % <= d <= 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 ELÉMENTS 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

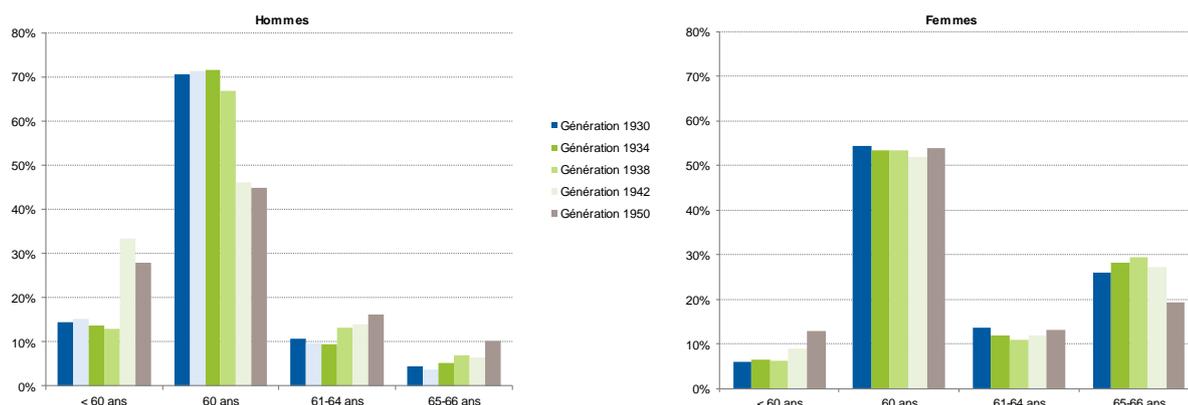
Le présent article conduira l'ensemble des organismes assurant la gestion du système universel à instruire les demandes de retraite progressive. Dans le régime général et le régime des salariés agricoles, le nombre de demandes devrait progresser du fait des nouvelles demandes, d'une part des salariés 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
<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>2° De justifier d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes fixées par décret en Conseil d'Etat.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>2° De justifier d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes fixées par décret en Conseil d'Etat.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

<p>L'assuré est informé des conditions d'application de l'article L. 241-3-1.</p> <p>Le présent article est applicable aux salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>L'assuré est informé des conditions d'application de l'article L. 241-3-1.</p> <p>Le présent article est applicable aux salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.</p>
<p>Article L. 351-16 actuel du code de la sécurité sociale</p>	<p>Article L. 351-16 modifié du code de la sécurité sociale</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

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 <i>(pensions liquidées à partir du 1^{er} janvier 2004)</i>	Cumul emploi retraite libéralisé <i>(activités reprises à partir du 1^{er} janvier 2009)</i>
Régime général salariés, salariés agricoles (MSA) et régimes spéciaux (hors fonction publique et marins)	L. 161-22 CSS	<p>Oui</p> <p><u>Champ d'application</u> :</p> <p>Avoir plus de 55 ans</p> <p><u>Plafond</u> :</p> <p>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</p> <p><u>Contrainte</u> :</p> <p>Délai de carence de 6 mois (si même employeur)</p>	<p>Oui</p> <p><u>Conditions</u> :</p> <p>Avoir atteint l'âge légal (62 ans en 2017)</p> <p>Avoir le taux plein (par l'âge ou la durée d'assurance)</p> <p>Avoir liquidé l'intégralité des pensions de retraite</p>
Sécurité sociale des indépendants (SSI)	L. 634-6 CSS	<p>Oui</p> <p><u>Plafond</u> :</p> <p>Revenus annuels d'activité < PASS (3 428 € / mois) en quartier prioritaire de la politique de la ville ou zone de revitalisation rurale (ZRR)</p> <p>Revenus annuels d'activité < 1/2 PASS (soit 1 714 € / mois)</p>	

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	<p>Possible sans restriction :</p> <p>pour les retraités de plus de 67 ans ;</p> <p>si la rémunération est inférieure à un plafond annuel (6 300 €).</p> <p>Possible avec abattement sur le niveau de pension de 40 % de la rémunération additionnelle au-delà du plafond.</p> <p>Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.</p>

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	<p>Possible sans restriction :</p> <p>pour les retraités de 65 ans et plus totalisant une durée de carrière inférieure à 45 ans ;</p> <p>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).</p> <p>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 :</p> <p>abattement de 35 % si la rémunération est inférieure à 200 % du plafond ;</p> <p>abattement de 100 % (pension suspendue) au-delà du plafond.</p> <p>Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.</p>
Canada	<p>Possible sans restriction pour les retraites complémentaires (CPP et QPP) :</p> <p>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) ;</p> <p>QPP : les cotisations sur les rémunérations complémentaires sont obligatoires.</p> <p>Rémunération additionnelle ouvrant des droits nouveaux.</p>
Espagne	<p>Possible pour les retraités ayant atteint l'âge d'ouverture des droits avec abattement de 50 % sur la pension.</p> <p>Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.</p>
Etats-Unis d'Amérique	<p>Possible sans restriction si l'assuré a dépassé l'âge d'ouverture des droits.</p> <p>Possible sous conditions d'âge et de ressources :</p> <p>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 \$;</p> <p>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 \$.</p> <p>Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.</p>

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 séniors.

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
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Aucun droit ne peut être acquis dans un même régime de retraite de base légalement obligatoire après la liquidation d'une</p>

	<p>deuxième retraite en application de l'alinéa précédent.</p> <p>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.</p>
<p>Article L. 1237-5 actuel du code du travail</p>	<p>Article L. 1237-5 modifié du code du travail</p>
<p>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 :</p> <p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>3° Dans le cadre d'une convention de préretraite progressive conclue antérieurement au 1er janvier 2005 ;</p>	<p>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 :</p> <p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>3° Dans le cadre d'une convention de préretraite progressive conclue antérieurement au 1er janvier 2005 ;</p>

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La même procédure est applicable chaque année jusqu'au soixante-neuvième anniversaire du salarié.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La même procédure est applicable chaque année jusqu'au soixante-neuvième anniversaire du salarié.</p>
<p align="center">Article L. 1237-5-1 actuel du code du travail</p>	<p align="center">Article L. 1237-5-1 modifié du code du travail</p>
<p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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</p>

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

<p>l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein ;</p> <p>2° Aux allocataires atteignant l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du même code augmenté de cinq ans ;</p> <p>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).</p>	<p>l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein ;</p> <p>2° Aux allocataires atteignant l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du même code augmenté de cinq ans ;</p> <p>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) ;</p> <p>4° Pour les assurés mentionnés au II de l'article L. 190-1 du code de la sécurité sociale :</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p>
---	---

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 surcotisation 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 surcotisation 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 surcotisation 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 surcotisation 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 sur une 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 surcotisation 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 surcotisation 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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).

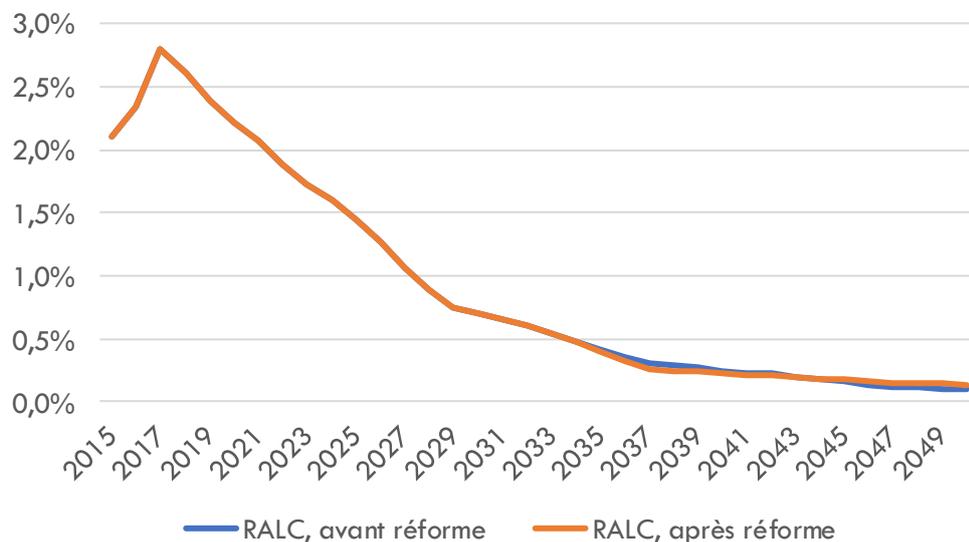
4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

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, CNIÉG, 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 bénéficiaire 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'inaptitude médicale constatée par le conseil médical de l'aéronautique civile. 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.

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'écarternements. Il est écarté 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'écarternement 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 09 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 ÉLÉMENTS 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

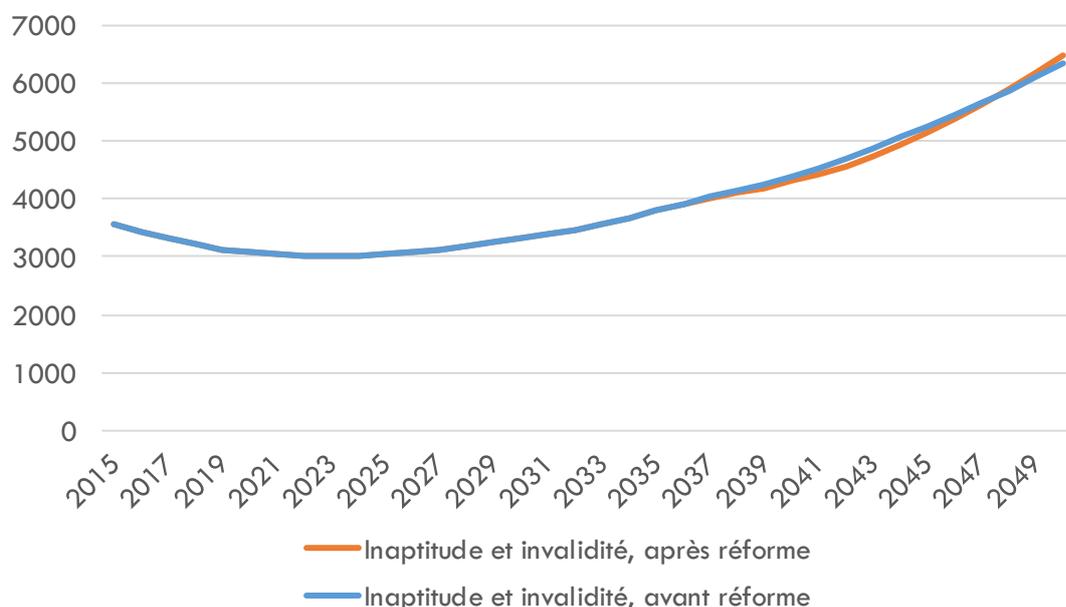
4.2.1. Impacts macroéconomiques

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)

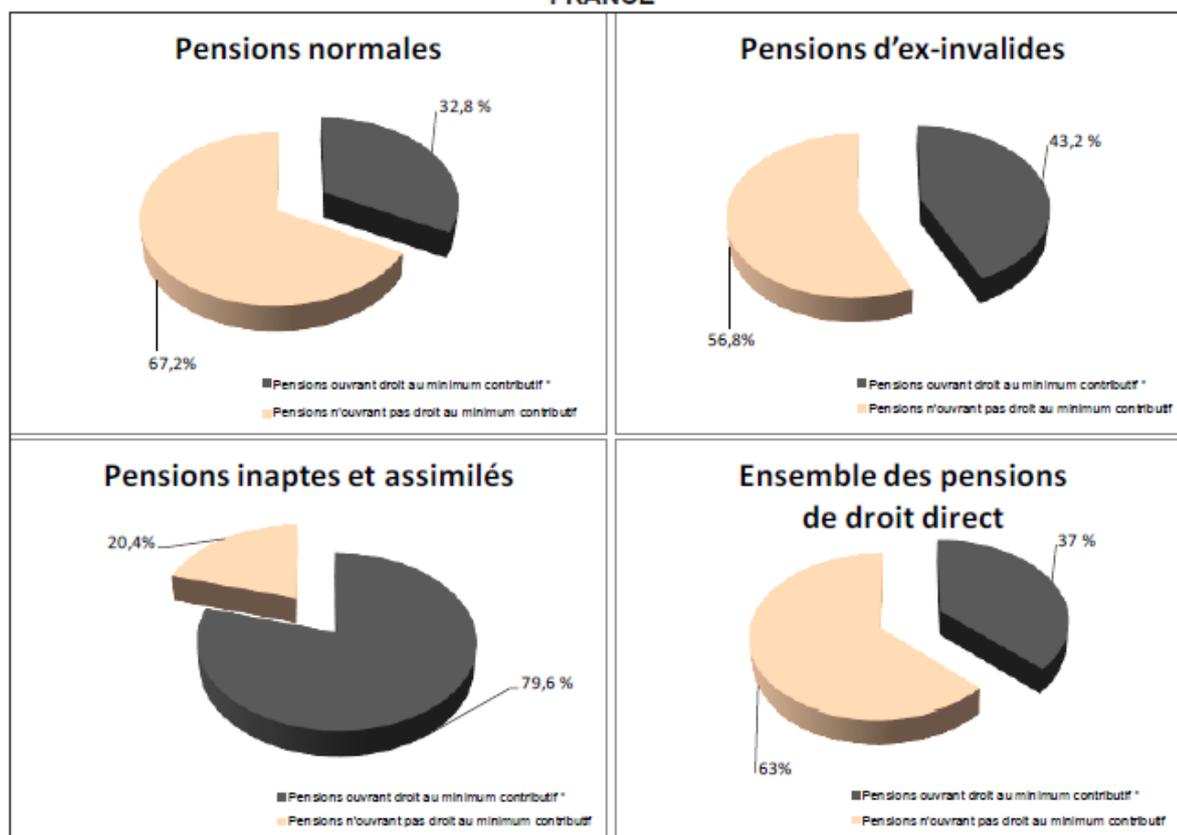
Catégorie du droit direct	Hommes	Femmes	Ensemble
Normale	818	602	702
Substituée à une pension d'invalidité 1 ^{ère} catégorie	810	735	759
Substituée à une pension d'invalidité 2 ^e et 3 ^e catégories	812	705	754
Attribuée au titre de l'inaptitude au travail et assimilé	403	399	400
Ensemble des droits 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
<p>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).</p> <p>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.</p>	<p>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).</p> <p>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.</p>
Article L. 341-15 du code de la sécurité sociale	Article L. 341-15 modifié du code de la sécurité sociale
<p>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'inaptitude au travail.</p> <p>La pension de vieillesse substituée à une pension d'invalidité ne peut être inférieure au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.</p> <p>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.</p>	<p>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'inaptitude au travail.</p> <p>La pension de vieillesse substituée à une pension d'invalidité ne peut être inférieure au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.</p> <p>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.</p>
Article L. 341-16 du code de la sécurité sociale	Article L. 341-16 modifié du code de la sécurité sociale
<p>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'inaptitude au travail n'est concédée que si l'assuré en fait expressément la demande.</p> <p>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</p>	<p>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'inaptitude au travail ou la retraite prévue à l'article L. 192-3, n'est concédée que si l'assuré en fait expressément la demande.</p> <p>L'assuré qui exerce une activité professionnelle et qui, à l'âge prévu à l'article L. 191-1 ou au</p>

<p>pension de vieillesse substituée continue de bénéficiaire 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>premier alinéa de l'article L. 351-1, ne demande pas l'attribution de la pension de vieillesse substituée ou sa retraite continue de bénéficiaire 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Article L. 341-17 du code de la sécurité sociale</p>	<p>Article L. 341-17 modifié du code de la sécurité sociale</p>
<p>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.</p> <p>L'assuré qui ne demande pas l'attribution de la pension de vieillesse substituée continue de bénéficiaire 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.</p>	<p>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.</p> <p>L'assuré qui ne demande pas l'attribution de la pension de vieillesse substituée ou de sa retraite continue de bénéficiaire 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.</p>

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 :

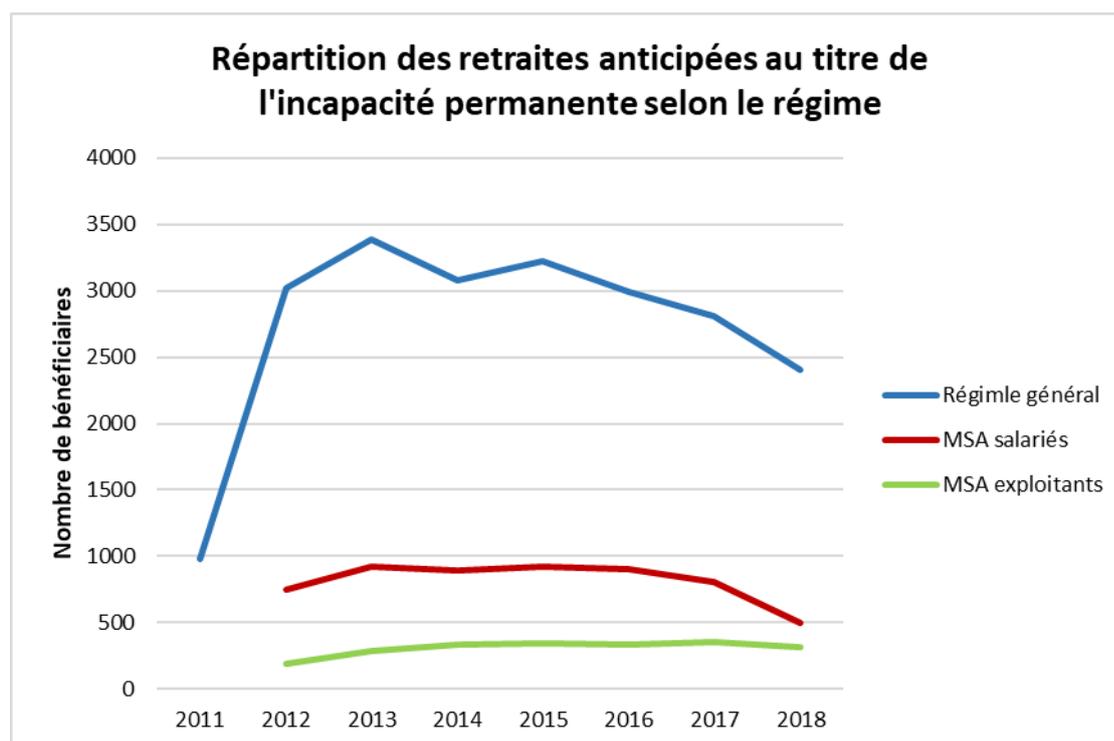
- d'une part, au fait que l'assuré puisse apporter la preuve qu'il a été exposé, pendant au moins dix-sept ans, à l'un des 10 facteurs de risques professionnels définis à l'article L. 4161-1 du code du travail ;
- d'autre part, à l'avis d'une commission pluridisciplinaire chargée d'apprécier à la fois 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 ELÉMENTS 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 ELÉMENTS 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

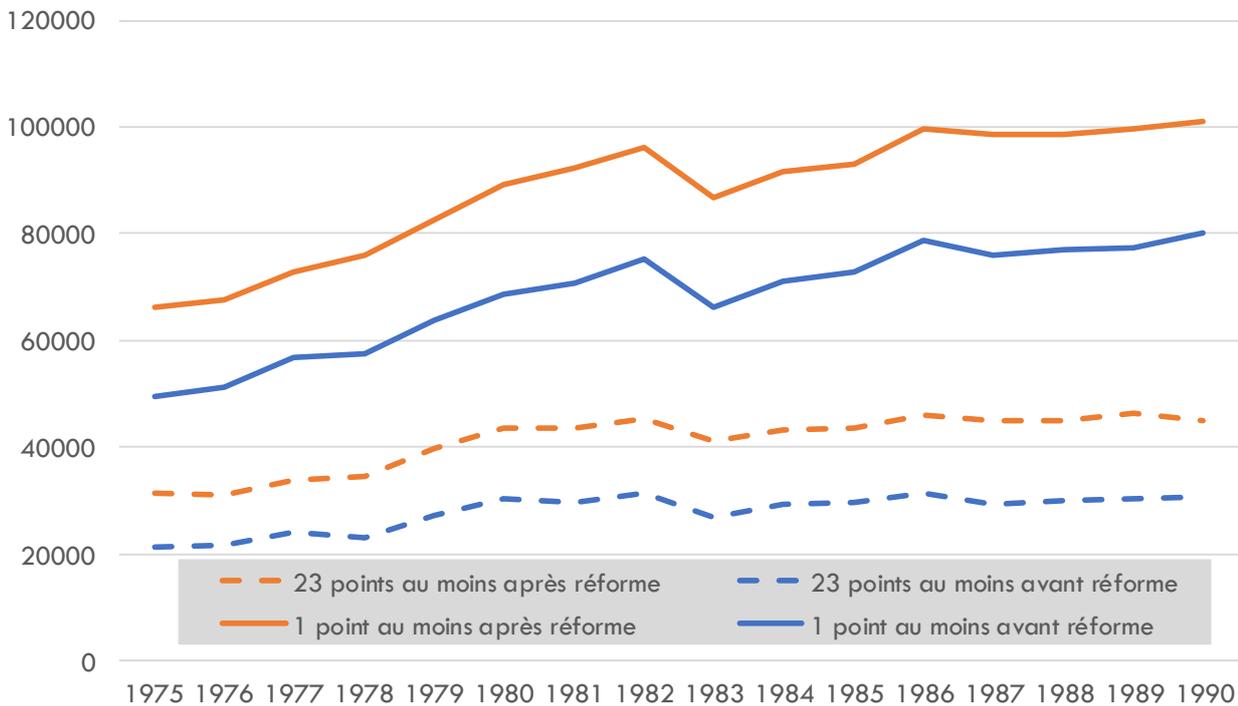
Le présent article a un impact sur les assurés nouvellement bénéficiaires du C2P qui – s'ils sont déclarés exposés à l'un des six facteurs de risques professionnels par leur employeur – pourront acquérir des points au titre du compte. De ce fait, l'exposition à des facteurs de risques professionnels 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 ;

<p>2° Aux établissements publics administratifs lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions du droit privé ;</p> <p>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.</p>	<p>2° Aux établissements publics administratifs lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions du droit privé ;</p> <p>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.</p>
<p align="center">Article 4163-2 du code du travail</p>	<p align="center">Article L. 4163-2 modifié du code du travail</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>L'employeur qui applique le référentiel de branche pour déterminer l'exposition de ses salariés est présumé de bonne foi.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>L'employeur qui applique le référentiel de branche pour déterminer l'exposition de ses salariés travailleurs est présumé de bonne foi.</p> <p>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.</p> <p>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</p>

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
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
Article L. 4163-5 du code du travail	Article L. 4163-5 modifié du code du travail
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>

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
<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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</p>

<p>nombre suffisant, peut intervenir à partir de cinquante-cinq ans.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p align="center">Article L. 4163-9 du code du travail</p>	<p align="center">Article L. 4163-9 modifié du code du travail</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p align="center">Article L. 4163-10 du code du travail</p>	<p align="center">Article L. 4163-10 modifié du code du travail</p>
<p>Le salarié demande à l'employeur à bénéficier d'une réduction de sa durée de travail, dans des conditions fixées par décret.</p>	<p>Le salarié-travailleur demande à l'employeur à bénéficier d'une réduction de sa durée de travail, dans des conditions fixées par décret.</p>

<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Article L. 4163-13 du code du travail</p>	<p>Article L. 4163-13 modifié du code du travail</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Article L. 4163-15 du code du travail</p>	<p>Article L. 4163-15 du code du travail</p>
<p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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</p>

<p>professionnelle suivies, aux employeurs concernés ou au régime de retraite compétent.</p> <p>Un décret fixe les conditions d'application du présent article.</p>	<p>financeurs des actions de formation professionnelle suivies, aux employeurs concernés ou au régime de retraite compétent ou au système universel de retraite.</p> <p>Un décret fixe les conditions d'application du présent article.</p>
---	--

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 bénéficiaire 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
<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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 :</p> <p>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 ;</p>	<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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 :</p> <p>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 ;</p>

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

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>
--	---

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 eux 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

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>VII.-1. Un décret en Conseil d'Etat définit :</p> <ul style="list-style-type: none"> -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 ; 	<p>allocations mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 131-2 du code de la sécurité sociale.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>
--	---

<p>-ainsi que les critères permettant d'établir le caractère significatif de l'exercice des activités précitées mentionné au 1° du I.</p> <p>2. Un décret fixe :</p> <p>-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 ;</p> <p>-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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>VII.-1. Un décret en Conseil d'Etat définit :</p> <p>-les activités de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, de flocage et de calorifugeage à l'amiante mentionnées au I ;</p> <p>-les conditions de fixation des périodes de référence mentionnées au 1° du I ;</p> <p>-ainsi que les critères permettant d'établir le caractère significatif de l'exercice des activités précitées mentionné au 1° du I.</p> <p>2. Un décret fixe :</p> <p>-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 ;</p> <p>-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.</p>
<p align="center">Article 146 de la loi du 29 décembre 2015</p>	<p align="center">Article 146 modifié de la loi du 29 décembre 2015</p>
<p>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</p>	<p>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</p>

<p>anticipée d'activité et à percevoir à ce titre une allocation spécifique.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Les charges résultant pour les employeurs publics du paiement de l'allocation et des cotisations et contributions sociales afférentes sont financées :</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>anticipée d'activité et à percevoir à ce titre une allocation spécifique.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Les charges résultant pour les employeurs publics du paiement de l'allocation et des cotisations et contributions sociales afférentes sont financées :</p> <p>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 ;</p> <p>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</p>
---	---

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

<p>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.</p> <p>Les deuxième, troisième et avant-dernier alinéas du I sont applicables aux bénéficiaires du régime prévu au présent IV.</p> <p>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.</p>	<p>cessation anticipée d'activité et à percevoir à ce titre une allocation spécifique.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
---	---

	<p>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.</p> <p>Les deuxième, troisième et avant-dernier alinéas du I sont applicables aux bénéficiaires du régime prévu au présent IV.</p> <p>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.</p>
<p>IV de l'article 134 de la loi du 30 décembre 2017</p>	<p>IV de l'article 134 modifié de la loi du 30 décembre 2017</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>

<p>Le montant moyen ainsi défini doit également être pris en compte pour la détermination des droits à pension de retraite de ces agents.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent IV.</p>	<p>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.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent IV.</p>
---	---

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.

(3) Pour le suivi statistique de l'emploi et des salaires, les agents de la préfecture de police de Paris sont désormais classés dans la fonction publique de l'État. Le personnel de surveillance de la préfecture de Paris sera affecté à la commune de Paris le 1er janvier 2019.

Nd : non disponible.

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)	
Agents de service mortuaire et de désinfection		
Fonction publique territoriale	Agents des réseaux souterrains des égouts	62
	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 séniors 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 ÉLÉMENTS 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 bénéficiaires 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 exigé pour l'obtention du diplôme pour les médecins, pharmaciens chimistes et vétérinaires des armées ;
- les bénéficiaires 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'acquiescer, 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 acquièrent 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 CPCR. 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'écrêtement, 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 éparses.

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. ANALYSE 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 fondés 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.

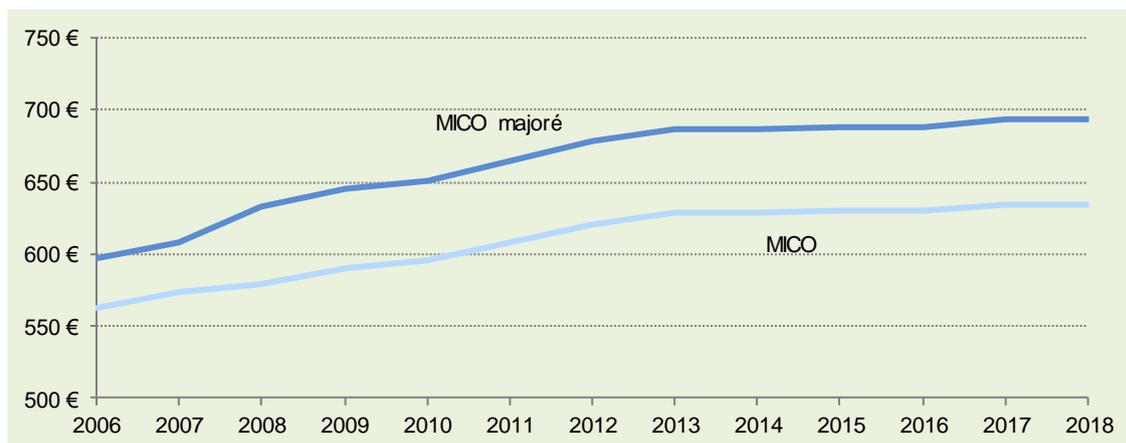
Valeur du minimum de pension au 1er janvier 2019 dans les régimes alignés et dans la fonction publique						
	Régime général, MSA, salariés, RSI, CAVIMAC		MSA non salariés (PMR)		MSA non salariés (complémentaire)	MIGA
	Mico simple	Mico majoré	Chefs d'exploitation (PMR 1)	Conjoint/ aide familial (PMR 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			-

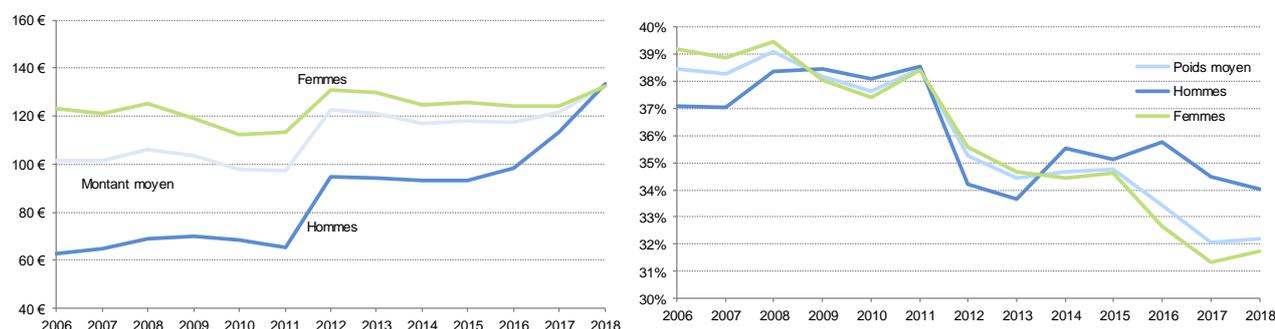
DMS : durée minimale de service

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.

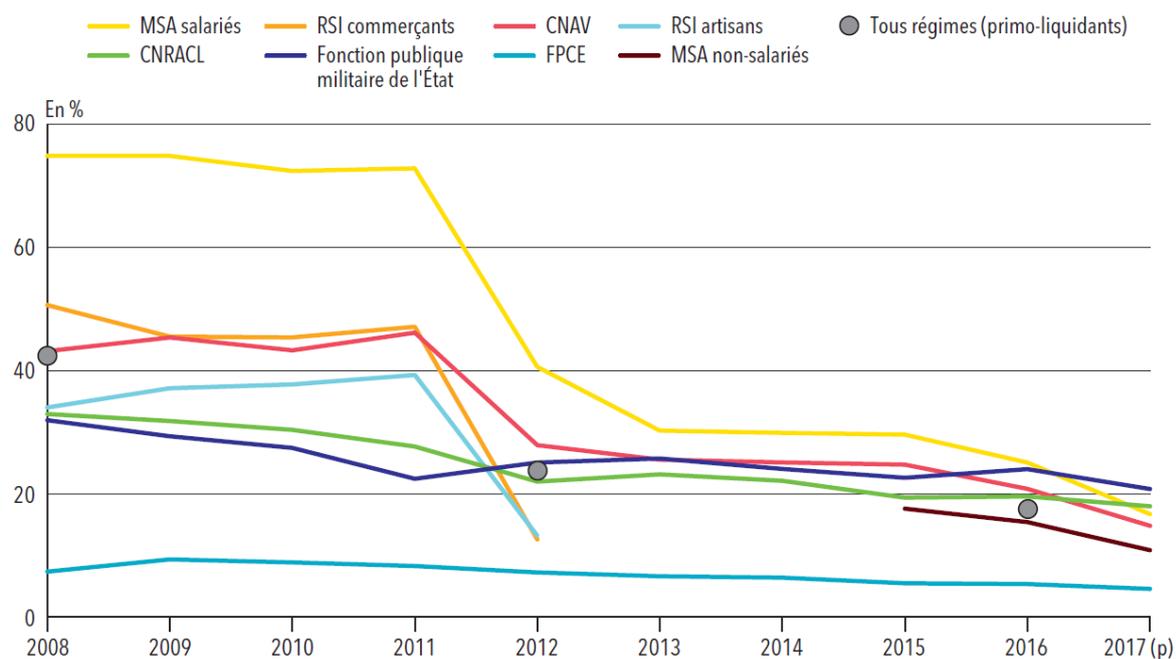
Les montants du plafond d'écrêtement varient fortement d'un minimum à l'autre. Il s'élève à 1 177,44 € pour le bénéfice du MICO et 862,65 € pour la PMR.

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.

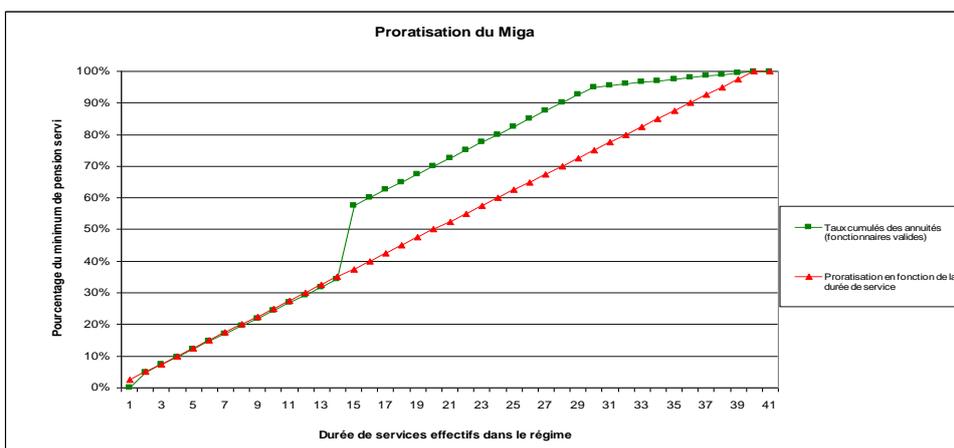
Ces minima sont donc servis intégralement dès lors que les assurés justifient d'une durée validée dans le régime au moins égale à la durée requise pour l'acquisition du taux plein, compte tenu de l'année de naissance de l'assuré ; à défaut ils sont servis au prorata de la durée validée dans le régime.

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'écèlement 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'écrêtement 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'écrêtement 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.

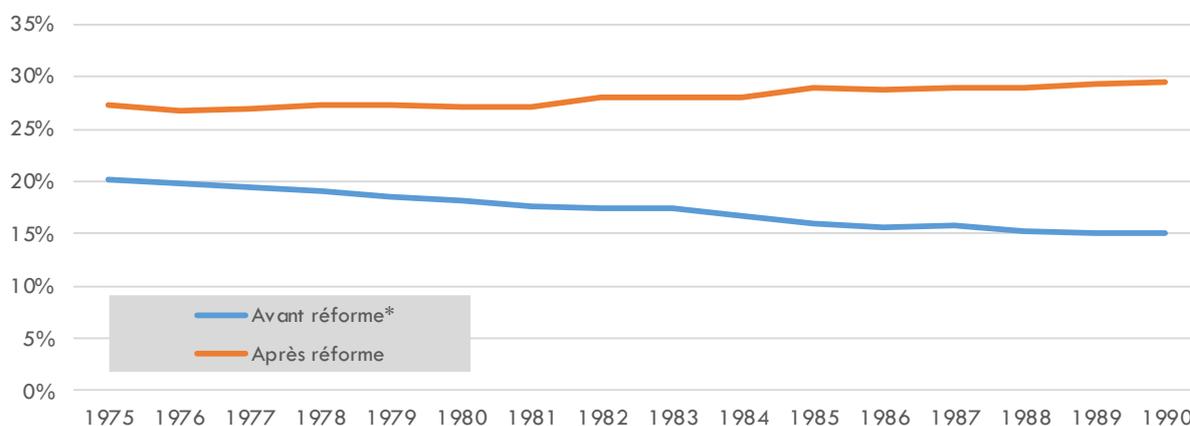
Lorsque les assurés partent en retraite sans avoir effectué une carrière complète, le montant maximal auquel le minimum de retraite relève la retraite sera proratisé. Ainsi, ce montant sera égal au rapport entre le nombre de mois de carrière validés par l'assuré et le nombre de mois requis pour une carrière 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'écrêtement 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

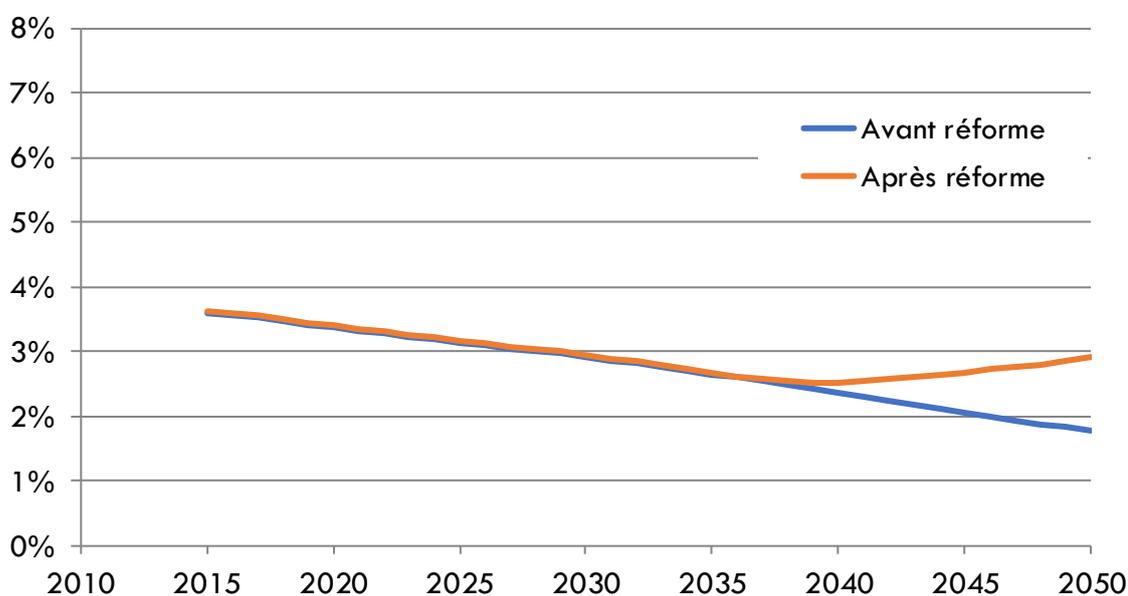
4.2.1. Impacts macroéconomiques

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'ASPА et évoluera de façon plus dynamique, l'ASPА 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 <i>Montants mensuels en € 2019</i>	sans réforme		1 175 €
	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 ÉLÉMENTS 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
	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>

	<p>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.</p> <p>Ce montant minimal est exclu du montant mensuel total prévu par l'article L. 173-2.</p> <p>Le présent article s'applique pour les pensions de retraite prenant effet à compter du 1er janvier 2022.</p>
<p align="center">Article L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime</p>	<p align="center">Article L. 732-63 modifié du code rural et de la pêche maritime</p>
<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p>	<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p>

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>
--	---

% 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 inaptes 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'inaptitude 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	<p>Attribution de périodes assimilées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation ; - absence de report de salaire au compte <p>Il est attribué un trimestre par période de 60 jours.</p> <p>Champ et références juridiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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° 	<p>AGIRC-ARRCO :</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>Références : Art. L.732-21 CRPM.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Par ailleurs, ces périodes donnent droit à l'attribution de 400 points gratuits au titre du régime de base.</p> <p>Certaines sections proposent une exonération partielle ou totale de la cotisation au</p>	<p>Régimes spéciaux non statutaires (CRPCEN, ENIM, régime des mines) : Les salariés bénéficient d'IJ et de périodes assimilées pour le calcul de leur retraite.</p> <p>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</p>

	<p>- MSA (salariés agricoles) : renvoi des articles L. 742-3 et R. 742-2 CRPM au titre V du livre 3 CSS</p> <p>Modalités de financement : FSV (contribution forfaitaire) estimée à 570 M € en 2018</p>	<p>Référence : Art. 57 et 58 de l'ANI du 17 novembre 2017.</p> <p>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.</p> <p>Référence : Art. 11 de l'arrêté du 30 décembre 1970.</p> <p>RCI : pas de prise en compte pour la retraite complémentaire</p>		<p>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).</p> <p>Références : Art. L. 642-3 et D. 643-2 CSS + RID des sections.</p> <p>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</p>	<p>mines ; art. 5552-16 du code des transports</p> <p>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.</p> <p>Références : ?</p> <p>Militaires : les congés de longue maladie et de longue durée pour maladie sont des</p>
--	---	---	--	---	---

				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	<p>Attribution de périodes assimilées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation : <ul style="list-style-type: none"> o Pour les périodes antérieures au 01/01/2014 : le trimestre civil au cours duquel est survenu l'accouchement est validé comme période assimilée. 	<p>AGIRC-ARRCO :</p> <p>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.</p> <p>Références : Art. 57 et 58 de l'ANI</p>	<p>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.</p> <p>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</p>	<p>CNBF :</p> <p>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.</p>	<p>Régimes spéciaux non statutaires (CRPCEN, régime des mines):</p> <p>Les salariés bénéficient d'indemnités journalières et de périodes assimilées.</p> <p>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</p>

	<p>o Pour les périodes postérieures au 31/12/2013 :</p> <p>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.</p> <p>- report de salaire au compte : les indemnités journalières maternité servies à compter du 01/01/2012 sont reportées au compte à</p>	<p>du 17 novembre 2017.</p> <p>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.</p> <p>Référence : Art. 11 de l'arrêté du 30 décembre 1970.</p> <p>RCI : pas de prise en compte des périodes de maternité.</p>	<p>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).</p>	<p>Aucun point n'est accordé dans le régime complémentaire.</p> <p>Références : Art. L. 623-1 CSS. ; R. 653-4 CSS</p> <p>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.</p> <p>Aucun point n'est accordé dans le régime complémentaire, à l'exception de la CARMF.</p>	<p>retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse</p> <p>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.</p> <p>Références : ?</p>
--	---	--	---	--	--

	<p>hauteur de 125 % de leur montant (L. 351-1 CSS).</p> <p>Champ et références juridiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 <p>Modalités de financement :</p> <p>FSV (contribution forfaitaire)</p>			<p>Références : Art. L. 643-1 et D. 643-1 CSS</p>	
--	---	--	--	---	--

	Coût de la compensation estimé à 75 M € en 2018				
Périodes de perception d'une pension d'invalidité	<p>Attribution de périodes assimilées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation ; - absence de report de salaire au compte <p>Chaque trimestre civil comportant une échéance du paiement de la pension d'invalidité est retenu (3 mensualités par trimestre).</p> <p>Champ et références juridiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. 	<p>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.</p> <p>Références : Art. 57 et 58 de l'ANI du 17 novembre 2017.</p> <p>IRCANTEC : les périodes d'incapacité de</p>	<p>Base : Un trimestre est accordé pour chaque trimestre civil comportant une échéance du paiement de la pension d'invalidité.</p> <p>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).</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Retraite complémentaire : certaines sections attribuent des points gratuits au titre</p>	<p>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).</p> <p>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</p>

	<p>742-2 CRPM au titre V du livre 3 CSS</p> <p>Modalités de financement : FSV (contribution forfaitaire) Coût de la compensation estimé à 882 M € en 2018</p>	<p>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.</p> <p>Référence : article 11 bis de l'arrêté du 30 décembre 1970 modifié.</p> <p>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</p>	<p>Référence : art. L.732-21 et D. 732-52-1, 3° et 6° CRPM.</p> <p>RCO : Les périodes de perception d'une pension d'invalidité ne donnent pas droit à l'attribution de points.</p>	<p>des périodes d'invalidité (CARMF, CARPIMKO, CAVP, CAVEC, CAVOM, CIPAV).</p> <p>Références : Art. L. 643-1 CSS + RID des sections</p> <p>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.</p> <p>Aucune compensation n'est prévue pour les retraites complémentaires.</p> <p>Référence : 3° de l'article R. 653-4 CSS.</p>	<p>notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse</p> <p>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.</p> <p>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</p>
--	--	---	---	--	--

		<p>sont financés par les cotisations au régime invalidité-décès.</p> <p>Référence : article 7 Règlement du régime complémentaire des indépendants.</p>			<p>d'invalidité temporaire en auto-assurance, qui ne sont pas prises en compte pour la retraite.</p> <p>Références : ?</p>
<p>Périodes de chômage pendant lesquelles l'assuré a perçu des allocations d'assurance chômage</p>	<p>Attribution de périodes assimilées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation ; - absence de report de salaire au compte <p>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).</p>	<p>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),</p>	<p>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</p> <p>Référence : D. 732-52-2 CRPM</p>	<p>Pour les membres des professions libérales et les avocats, les périodes ayant donné lieu au versement de l'allocation sont comptées dans le régime.</p> <p>En revanche ils ne bénéficient pas de points de retraite complémentaire au titre de leurs périodes de chômage.</p>	<p>Régimes spéciaux non statutaires (ENIM, CRPCEN, Opéra national de Paris, régime des mines, IEG) : validation de périodes assimilées au titre du chômage indemnisé.</p> <p>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</p>

	<p>Champ et références juridiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 <p>Modalités de financement :</p> <p>FSV (contribution forfaitaire)</p> <p>Coût de la compensation estimé à 9 Md € en 2018</p>	<p>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).</p> <p>Référence : ?</p> <p>IRCANTEC : la personne au chômage indemnisé acquiert des droits pour chaque jour indemnisé.</p> <p>Référence : Article 11 ter de l'arrêté du 30 décembre 1970.</p>		<p>Références : D. 643-2 ; R. 653-4 CSS</p>	<p>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</p> <p>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.</p>
--	--	---	--	---	--

		<p>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.</p>			
<p>Période de chômage non indemnisé</p>	<p>Attribution de périodes assimilées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation ; - absence de report de salaire au compte <p>Si la période suit une période d'indemnisation :</p>	<p>Pas de point gratuit à ce titre</p>	<p>Le régime ne prévoit pas de validation à ce titre.</p>	<p>Les autres régimes ne prévoient pas de validation à ce titre.</p>	<p>Les assurés du régime des mines bénéficient de périodes assimilées au titre du CNI.</p> <p>Référence : b) du 4° de l'art 132 du décret du 27 novembre 1946</p>

	<p>- validation dans la limite d'un an ;</p> <p>- 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.</p> <p>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).</p> <p>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).</p>				<p>Les autres régimes ne prévoient pas de validation à ce titre.</p>
--	--	--	--	--	--

	<p>Champ et références juridiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 <p>Modalités de financement :</p> <p>FSV (contribution forfaitaire)</p> <p>Coût de la compensation estimé à 2,5 Md € en 2018</p>				
--	---	--	--	--	--

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

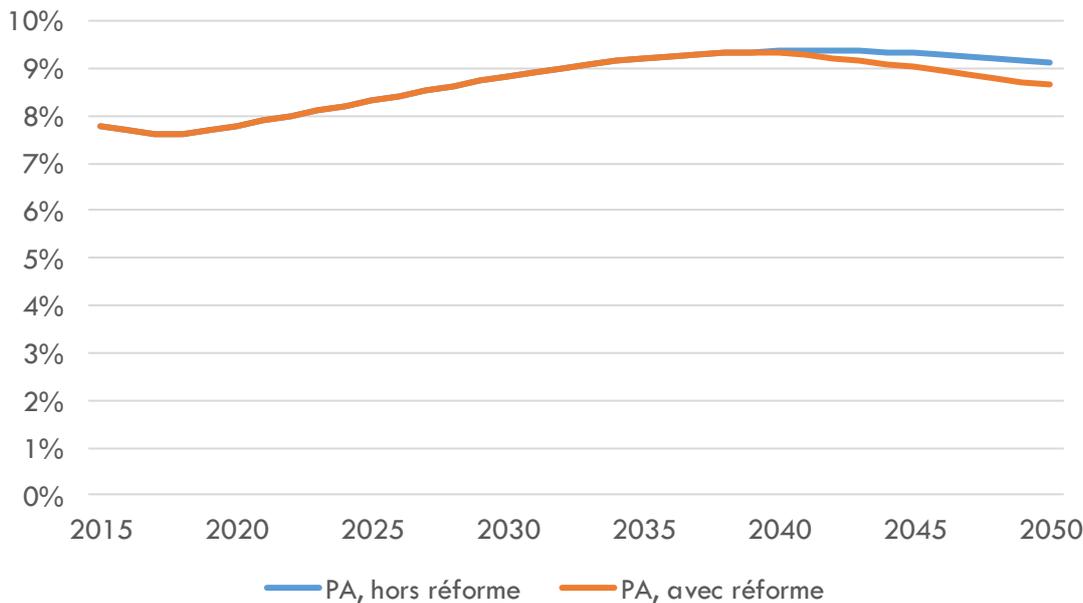
L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

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. A 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

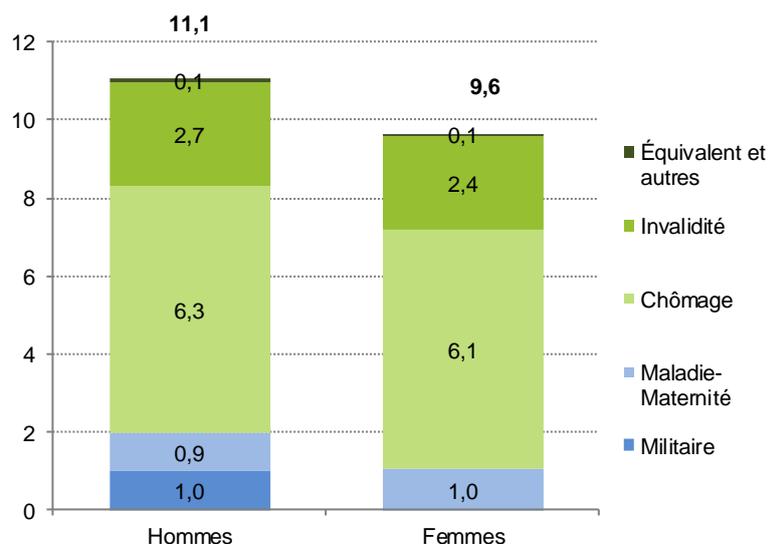
Comme dans le système actuel, les points de solidarité permettront aux assurés qui subissent des aléas de carrière d'augmenter leurs droits constitués et d'améliorer leur retraite.

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'AEEH	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.

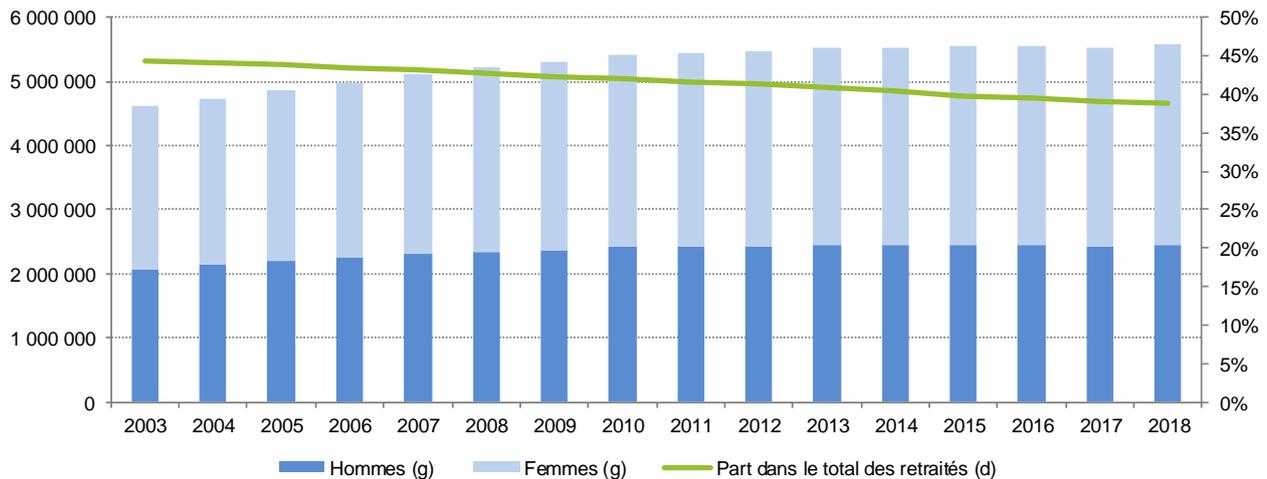
Les majorations pour enfants (MPE) se sont élevées à 8 Md€ en 2016, soit 3% des dépenses de prestations de droit direct. Cette proportion est restée stable par rapport à 2012¹. Depuis 2014², la majoration est soumise à l'impôt sur le revenu à l'instar des autres revenus de remplacement.

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 chiffre 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 ÉLÉMENTS 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 : Chiffrage DREES de janvier 2016, p. 55, basé sur l'EIR 2012 (dernier chiffrage 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 Chiffre 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

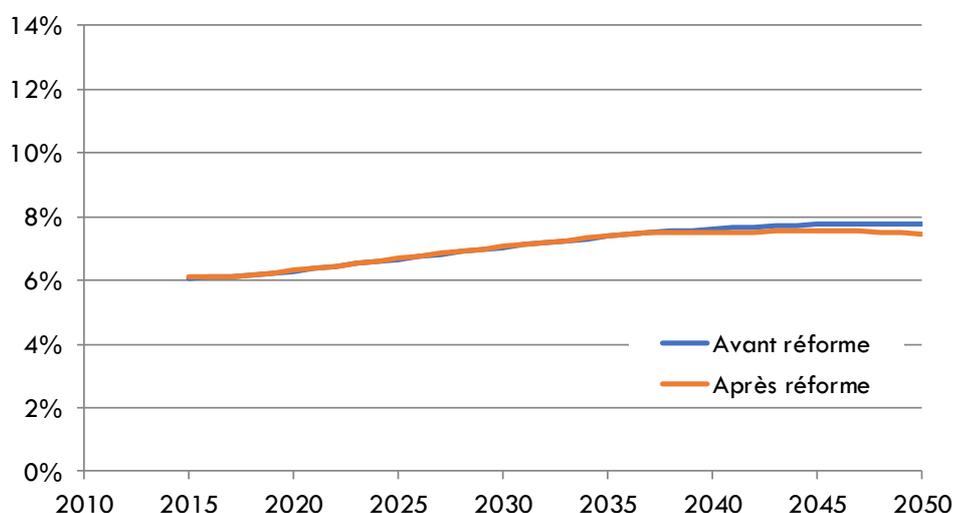
5.2.1 Impacts macroéconomiques

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

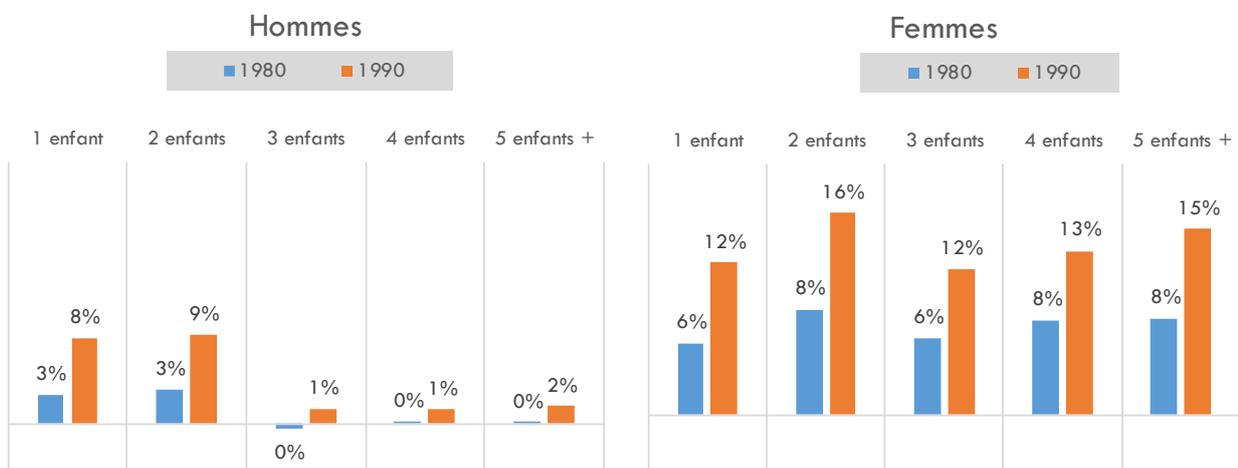
5.3.1 Impacts sur la société

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	Nbre T	Prorat	
		Nbre T	Prorat	AGIRC-ARRCO	IRCANTEC			SNCF	RATP, IEG						
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 <i>(Règles spéciales pour IEG et marins)</i>			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
	CNRACL	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.

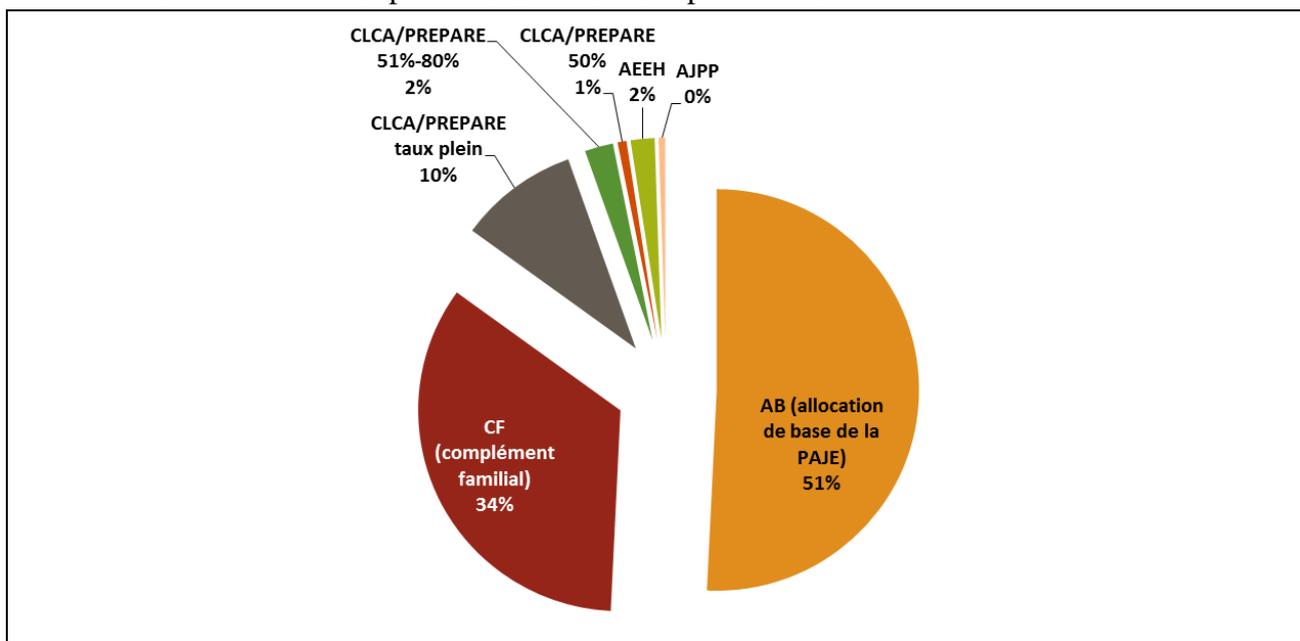
² Prévue aux art. L. 381-1, R. 381-1 à R. 381-4 et D. 381-1 à D. 381-7 CSS.

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 bénéficiaires 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 CPCR ; 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'écrêtement 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 bénéficiaire 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 bénéficiaire 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'écrêtement, 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 CPCR 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 CPCR). 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

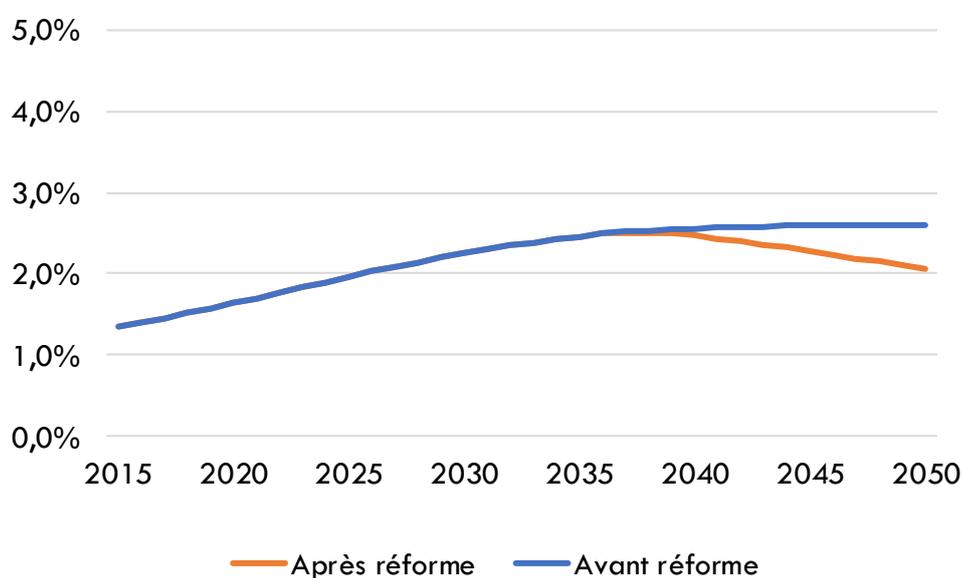
4.2.1. Impacts macroéconomiques

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'écrêtement, 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'écrêtement 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.

<p>PREPARE⁴ (<i>taux plein</i>)</p> <p><i>Au moins un enfant de moins de 3 ans à charge⁵</i></p>	<p>Plafond de ressources retenu pour l'attribution de allocation de la rentrée scolaire ¹ (ARS)</p> <p>Art. D. 381-1 CSS</p>	<p>Plafond de ressources retenu pour l'attribution du CF</p> <p>Art. D. 381-2-1 et R. 522-2 CSS</p>	<p>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.</p>	
<p>PREPARE taux partiel</p> <p><i>Au moins un enfant de moins de 3 ans à charge⁶</i></p>			<p>Absence de dispositions prévues dans le CSS.</p>	<p>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</p> <p>Art. D. 381-2-1 CSS</p>

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.

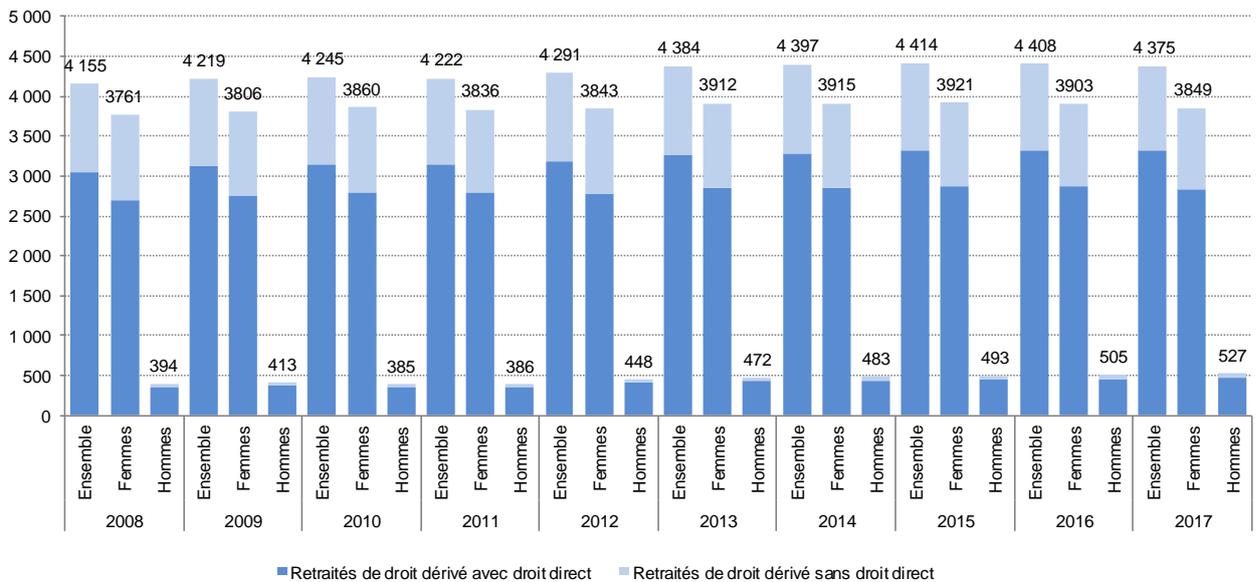
Dans le régime complémentaire des travailleurs non-salariés des professions agricoles, il n'y a pas de condition d'âge lorsque la pension de retraite n'a pas été liquidée au jour du décès de l'assuré si le conjoint survivant est invalide au moment du décès ou le devient ultérieurement ou s'il a au moins 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. ELÉMENTS 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.

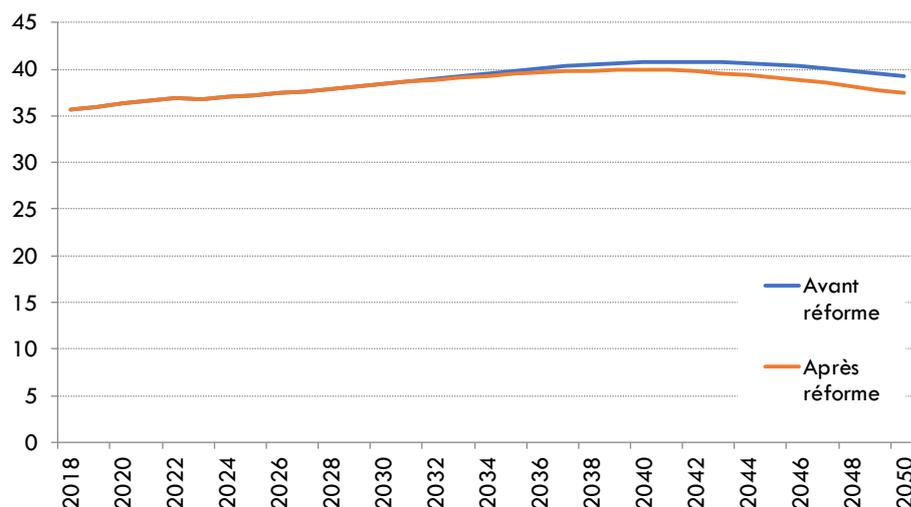
9.2.2. Impacts financiers

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)



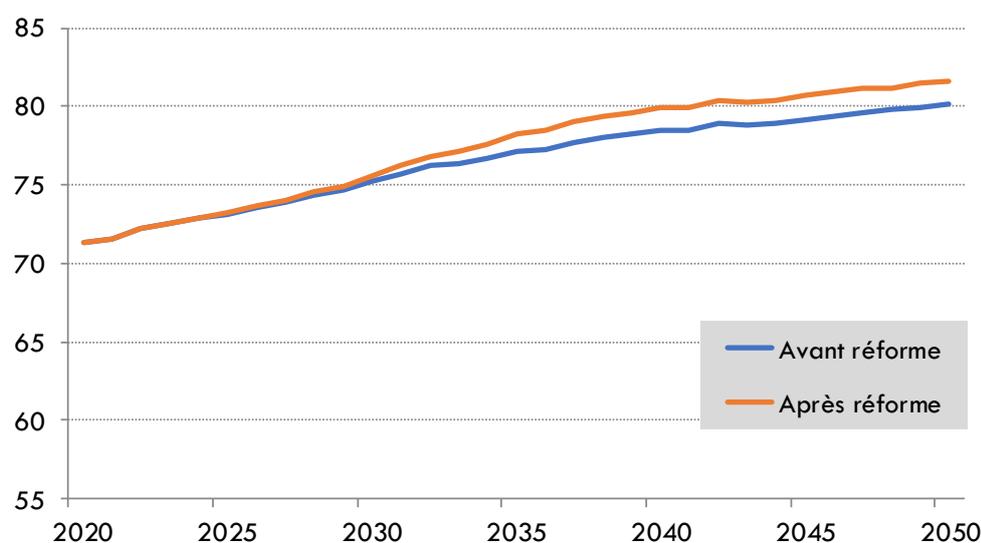
Source : CNAV - Modèle PRISME – Module Réversion

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

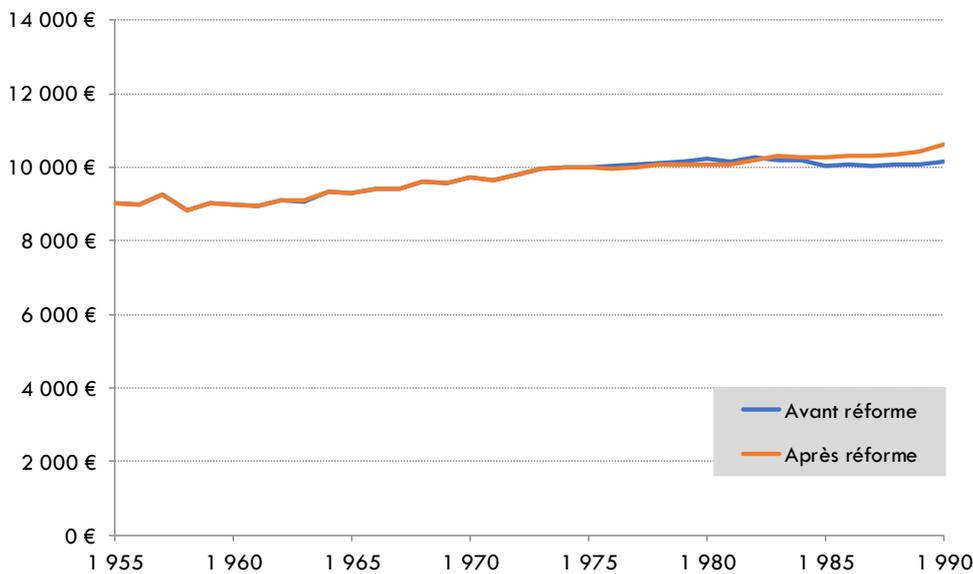


Source : CNAV - Modèle PRISME – Module Réversion

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 retraitées, 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, CNIIEG, 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'inaptitude, 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'inaptitude) : 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 (conjoints 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 (conjoints 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 (conjoints 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 % (porté, sous conditions, à 60 % avec la majoration de pension de réversion)	54 % (les points gratuits ne sont réversibles que si la pension reversée avait été liquidée ; sinon, seuls les points cotisés sont reversés)	54 % (porté, sous conditions, à 60 % avec la majoration de pension de réversion)	60 %	54 % (porté, sous conditions, à 60 % avec la majoration de pension de réversion)	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 (écêtement 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 (écêtement d'1/60 par trimestre cotisé manquant)	aucun	289,87 € -15 ans de cotisation du conjoint décédé (écêtement 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
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Article L. 342-3 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 342-3 modifié du code de la sécurité sociale
<p>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.</p>	<p>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.</p>
Article L. 342-5 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 342-5 modifié du code de la sécurité sociale

<p>Les pensions d'invalidité de veuve ou de veuf sont supprimées en cas de remariage.</p> <p>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.</p>	<p>Les pensions d'invalidité de veuve ou de veuf sont supprimées en cas de remariage.</p> <p>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.</p>
<p align="center">Article L. 342-6 actuel du code de la sécurité sociale</p>	<p align="center">Article L. 342-6 modifié du code de la sécurité sociale</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p align="center">Article L. 762-7-1 actuel du code de la sécurité sociale</p>	<p align="center">Article L. 762-7-1 modifié du code de la sécurité sociale</p>
<p>L'invalidité prévue par la présente section comprend l'octroi des prestations prévues au titre IV du livre III.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>L'invalidité prévue par la présente section comprend l'octroi des prestations prévues au titre IV du livre III.</p> <p>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.</p> <p>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</p>

<p>volontaire que dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.</p> <p>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.</p>	<p>volontaire que dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.</p> <p>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.</p> <p>L'avant-dernier et le dernier alinéas ne sont pas applicables aux assurés relevant du II de l'article L. 190-1.</p>
--	--

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 civique¹

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 entreprise²

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 sur une 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 UNIFIÉES 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 gérait 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 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 CNIÉG 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 CNIÉG 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 CNIÉG 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

I. 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.

Article 52 : Gouvernance des artistes-auteurs

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 agréés 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
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 (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 RACL pour les auteurs et compositeurs de musique (s'ajoute au RAAP)	Revenus artistiques (montant brut des droits auteurs) dans la limite d'un plafond fixé annuellement (461 620 € en 2017)
	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.

Article 53 : Transformation du SRE

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 décrystallisées 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 RGCU. 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.

	<p>Création d'un article L. 199-4 du code de la sécurité sociale</p>
	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Article L. 122-8 actuel du code de la sécurité sociale</p>	<p>Article L.122-8 modifié du code de la sécurité sociale</p>

<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
--	---

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 conseil 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 encaissés 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. 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 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 LÉGIFÉRER 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.

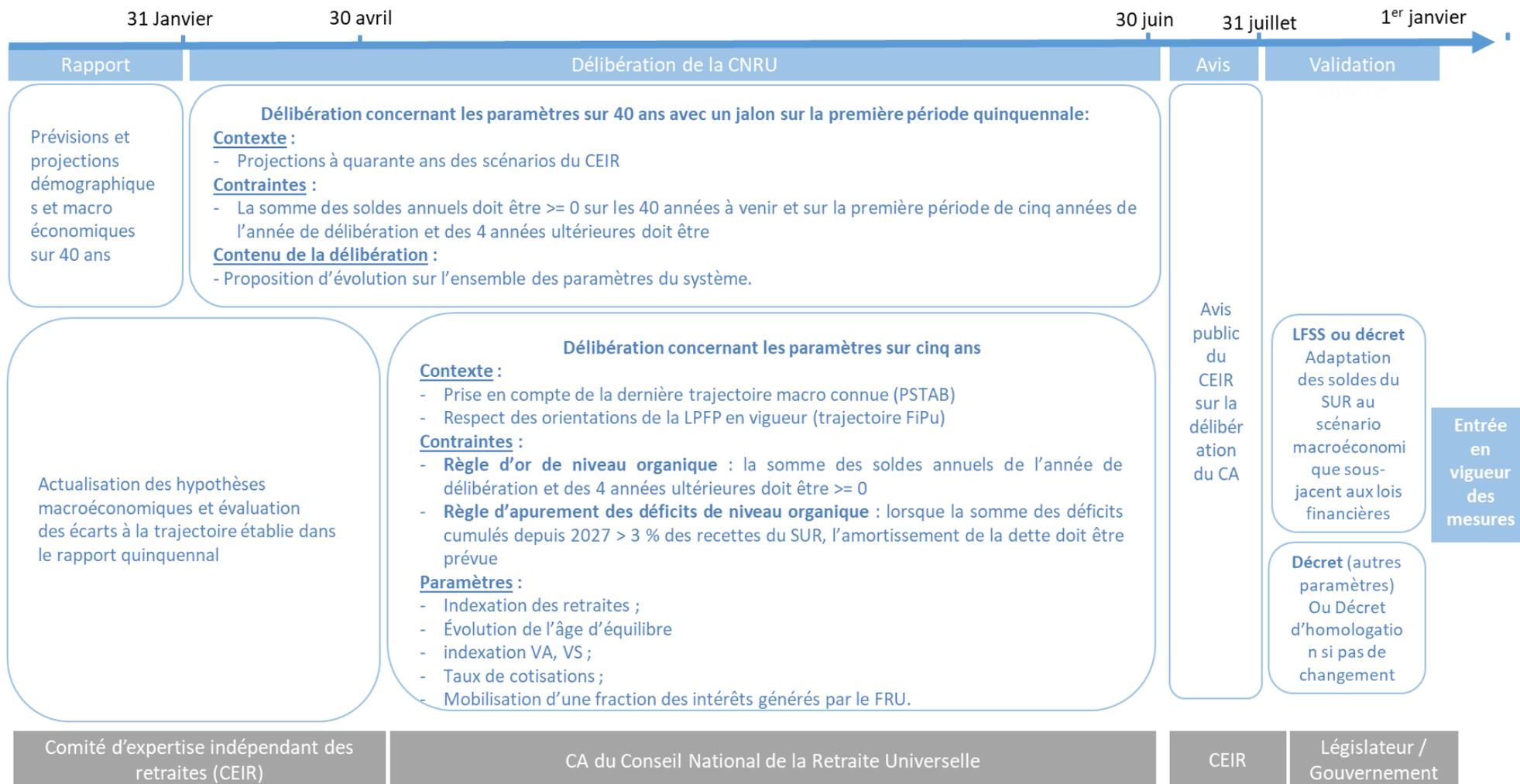
Dès lors que les conditions ci-dessus sont respectées, la délibération annuelle qui en découle sera approuvée par décret, et applicable au 1^{er} janvier de l'année suivante.

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.

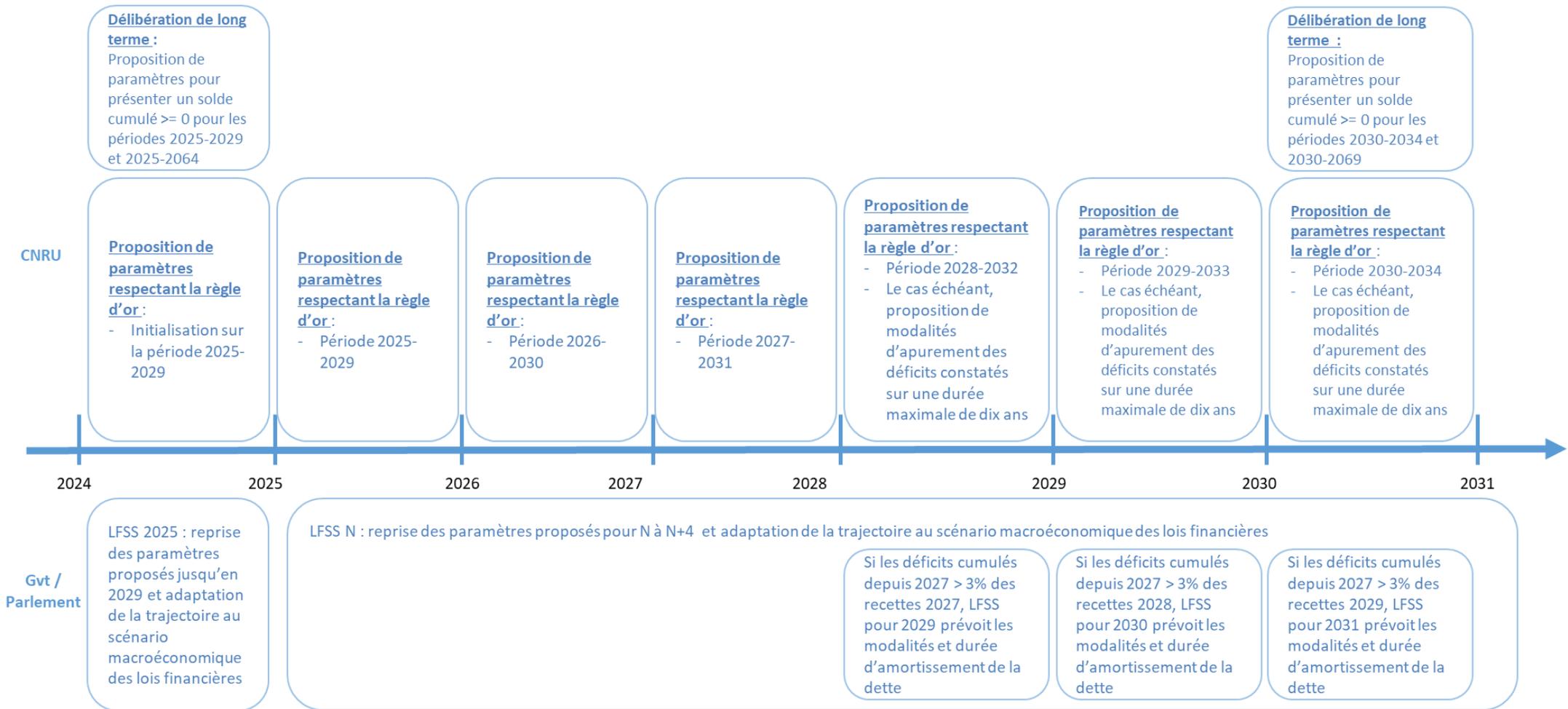
La loi de financement de la sécurité sociale pour l'année suivante, en application de la modification de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévue par ailleurs, devra prendre en compte, dans les prévisions de recette et les objectifs de dépense et de solde, les décisions 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:



Acteurs



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 II 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)
<p>Le Conseil d'orientation des retraites a pour missions :</p> <p>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 ;</p> <p>2° D'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;</p> <p>3° De mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite susmentionnés et de suivre l'évolution de ce financement ;</p> <p>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 ;</p> <p>5° De participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Le Conseil d'orientation des retraites est composé, outre son président nommé en conseil des ministres, notamment de quatre députés et</p>	<p>Le Conseil d'orientation des retraites a pour missions :</p> <p>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 ;</p> <p>2° D'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;</p> <p>3° De mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite susmentionnés et de suivre l'évolution de ce financement ;</p> <p>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 ;</p> <p>5° De participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Le Conseil d'orientation des retraites est composé, outre son président nommé en conseil des ministres, notamment de quatre députés et</p>

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret.</p>
<p>Article L. 114-4 actuel</p>	<p>Article L. 114-4 (abrogé)</p>
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>

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.~~

<p>III.-Les recommandations mentionnées au II portent notamment sur :</p> <p>1° L'évolution de la durée d'assurance requise pour le bénéficiaire 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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>4° Le niveau du taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire ;</p> <p>5° L'affectation d'autres ressources au système de retraite, notamment pour financer les prestations non contributives.</p> <p>IV.-Les recommandations mentionnées au II ne peuvent tendre à :</p> <p>1° Augmenter le taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire, au-delà de limites fixées par décret ;</p> <p>2° Réduire le taux de remplacement assuré par les pensions, tel que défini par décret, en deçà de limites fixées par décret.</p> <p>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.</p>	<p>III. Les recommandations mentionnées au II portent notamment sur :</p> <p>1° L'évolution de la durée d'assurance requise pour le bénéficiaire 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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>4° Le niveau du taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire ;</p> <p>5° L'affectation d'autres ressources au système de retraite, notamment pour financer les prestations non contributives.</p> <p>IV.-Les recommandations mentionnées au II ne peuvent tendre à :</p> <p>1° Augmenter le taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire, au-delà de limites fixées par décret ;</p> <p>2° Réduire le taux de remplacement assuré par les pensions, tel que défini par décret, en deçà de limites fixées par décret.</p> <p>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.</p>
--	--

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
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>
Article L. 225-1-2 actuel	Article L. 225-1-2 modifié
<p>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.</p> <p>La conclusion de cette convention conditionne l'entrée en application du premier alinéa de l'article L. 222-6.</p> <p>Cette convention est soumise à l'approbation des ministres de tutelle des régimes de sécurité sociale concernés.</p>	<p>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.</p> <p>La conclusion de cette convention conditionne l'entrée en application du premier alinéa de l'article L. 222-6.</p> <p>Cette convention est soumise à l'approbation des ministres de tutelle des régimes de sécurité sociale concernés.</p>

Article L. 225-1-4 actuel	Article L. 225-1-4 modifié
<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

Article L. 134-1 actuel	Article L. 134-1 modifié
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Article L. 134-2 actuel	Article L. 134-2 modifié
<p>Des décrets fixent les conditions d'application de l'article L. 134-1 et déterminent notamment :</p> <p>1°) l'effectif minimum nécessaire pour qu'un régime de sécurité sociale puisse participer à la compensation instituée par cet article ;</p> <p>2°) les modalités de détermination des bases de calcul des transferts opérés au titre de la compensation prévue à cet article.</p>	<p>Des décrets fixent les conditions d'application de l'article L. 134-1 et déterminent notamment :</p> <p>1°) l'effectif minimum nécessaire pour qu'un régime de sécurité sociale puisse participer à la compensation instituée par cet article ;</p> <p>2°) les modalités de détermination des bases de calcul des transferts opérés au titre de la compensation prévue à cet article.</p>

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
<p>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 :</p> <p>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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> -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 % ; <p>[...]</p>	<p>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 :</p> <p>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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> -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 % ; <p>[...]</p>
Article L. 135-1 actuel	Article L. 135-1 modifié
<p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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</p>

<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Article L. 135-2 actuel</p>	<p>Article L. 135-2 modifié</p>
<p>Les dépenses prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse comprennent :</p> <p>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 ;</p> <p>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 :</p> <p>a) Des périodes mentionnées aux 1°, 3° et 8° de l'article L. 351-3 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p>	<p>Les dépenses prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse comprennent :</p> <p>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 ;</p> <p>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 :</p> <p>a) Des périodes mentionnées aux 1°, 3° et 8° de l'article L. 351-3 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p>

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
<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>3° D'exercer un contrôle sur les opérations immobilières des caisses d'allocations familiales et sur la gestion de leur patrimoine immobilier ;</p> <p>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</p>	<p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>3° D'exercer un contrôle sur les opérations immobilières des caisses d'allocations familiales et sur la gestion de leur patrimoine immobilier ;</p> <p>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</p>

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
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

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~~

<p>du code des postes et des communications électroniques.</p> <p>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.</p>	<p>du code des postes et des communications électroniques.</p> <p>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.</p>
---	---

Code de l'action sociale et des familles

Article L.142-1 actuel	Article L.142-1 modifié
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Dans le cadre de ses missions, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge :</p> <p>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 ;</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Dans le cadre de ses missions, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge :</p> <p>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 ;</p> <p>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</p>

<p>convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;</p> <p>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 ;</p> <p>4° Mène des réflexions sur le financement des politiques mises en œuvre dans son champ de compétences ;</p> <p>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 ;</p> <p>6° Favorise les échanges d'expérience et d'informations entre les différentes instances territoriales sur les politiques qui le concernent.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;</p> <p>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 ;</p> <p>4° Mène des réflexions sur le financement des politiques mises en œuvre dans son champ de compétences ;</p> <p>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 ;</p> <p>6° Favorise les échanges d'expérience et d'informations entre les différentes instances territoriales sur les politiques qui le concernent.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p align="center">Article L.14-10-1 actuel</p>	<p align="center">Article L.14-10-1 modifié</p>

<p>I.- La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a pour missions :</p> <p>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 ;</p> <p>1° bis (Abrogé) ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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</p>	<p>I.- La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a pour missions :</p> <p>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 ;</p> <p>1° bis (Abrogé) ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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</p>
--	--

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 ;

<p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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 :</p>	<p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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 :</p>
---	---

<p>1° Les objectifs liés à la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires qui régissent le domaine de compétence de la caisse ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>4° Les modalités et critères d'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs fixés ;</p> <p>5° Les règles de calcul et l'évolution des charges de gestion de la caisse.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>1° Les objectifs liés à la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires qui régissent le domaine de compétence de la caisse ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>4° Les modalités et critères d'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs fixés ;</p> <p>5° Les règles de calcul et l'évolution des charges de gestion de la caisse.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Article L. 14-10-5 actuel	Article L. 14-10-5 modifié
<p>La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie retrace ses ressources et ses charges en sections distinctes selon les modalités suivantes :</p> <p>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</p>	<p>La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie retrace ses ressources et ses charges en sections distinctes selon les modalités suivantes :</p> <p>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</p>

<p>handicapées, qui est divisée en deux sous-sections.</p> <p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>a bis) Abrogé ;</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 :</p>	<p>handicapées, qui est divisée en deux sous-sections.</p> <p>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 :</p> <p>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 ;</p> <p>a bis) Abrogé ;</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 :</p>
---	---

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 :

<p>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 ;</p> <p>b) 61,4 % du produit de la contribution mentionnée au 1° bis du même article L. 14-10-4 ;</p> <p>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 ;</p> <p>2° En charges :</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>III.- Une section consacrée à la prestation de compensation mentionnée à l'article L. 245-1. Elle retrace :</p> <p>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 ;</p> <p>b) En charges, un concours versé aux départements dans la limite des ressources</p>	<p>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 ;</p> <p>b) 61,4 % du produit de la contribution mentionnée au 1° bis du même article L. 14-10-4 ;</p> <p>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 ;</p> <p>2° En charges :</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>III.- Une section consacrée à la prestation de compensation mentionnée à l'article L. 245-1. Elle retrace :</p> <p>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 ;</p> <p>b) En charges, un concours versé aux départements dans la limite des ressources</p>
---	---

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

<p>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.</p> <p>V bis. Abrogé.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>VII.- Une section consacrée à l'aide à l'investissement. Elle retrace :</p> <p>a) En ressources, pour les exercices 2016,2017 et 2018, un montant de 100 millions d'euros annuels ;</p> <p>b) En charges, le financement des opérations mentionnées au a de l'article L. 14-10-9.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>V bis. Abrogé.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>VII.- Une section consacrée à l'aide à l'investissement. Elle retrace :</p> <p>a) En ressources, pour les exercices 2016,2017 et 2018, un montant de 100 millions d'euros annuels ;</p> <p>b) En charges, le financement des opérations mentionnées au a de l'article L. 14-10-9.</p> <p>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.</p>
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

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	---

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)
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Les réserves sont constituées au profit de l'assurance vieillesse du régime général ainsi que du fonds mentionné à l'article L. 135-1.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Les réserves sont constituées au profit de l'assurance vieillesse du régime général ainsi que du fonds mentionné à l'article L. 135-1.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Article L. 135-7 actuel</p>	<p>Article L. 135-7 (abrogé)</p>
<p>Les ressources du fonds sont constituées par :</p> <p>1° Abrogé ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>4° Les montants résultant de l'application de l'article L. 251-6-1 ;</p> <p>5° Abrogé ;</p> <p>6° Abrogé ;</p> <p>7° Abrogé ;</p> <p>8° Abrogé ;</p> <p>9° Toute autre ressource affectée au Fonds de réserve pour les retraites ;</p> <p>10° Le produit des placements effectués au titre du Fonds de réserve pour les retraites ;</p> <p>11° Abrogé.</p>	<p>Les ressources du fonds sont constituées par :</p> <p>1° Abrogé ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>4° Les montants résultant de l'application de l'article L. 251-6-1 ;</p> <p>5° Abrogé ;</p> <p>6° Abrogé ;</p> <p>7° Abrogé ;</p> <p>8° Abrogé ;</p> <p>9° Toute autre ressource affectée au Fonds de réserve pour les retraites ;</p> <p>10° Le produit des placements effectués au titre du Fonds de réserve pour les retraites ;</p> <p>11° Abrogé.</p>

Article L. 135-8 actuel	Article L. 135-8 (abrogé)
<p>Le fonds est doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>Le fonds est doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>

<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Article L. 135-9 actuel</p>	<p>Article L. 135-9 (abrogé)</p>
<p>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.</p> <p>L'ensemble des frais de gestion du fonds est à sa charge.</p>	<p>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.</p> <p>L'ensemble des frais de gestion du fonds est à sa charge.</p>
<p>Article L. 135-10 actuel</p>	<p>Article L. 135-10 (abrogé)</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> -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 	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> -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

<p>ou dans des organismes de droit étranger ayant un objet équivalent, quelle que soit leur forme.</p> <p>Les conditions d'application de cette dérogation sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de la sécurité sociale.</p> <p>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.</p>	<p>ou dans des organismes de droit étranger ayant un objet équivalent, quelle que soit leur forme.</p> <p>Les conditions d'application de cette dérogation sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de la sécurité sociale.</p> <p>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.</p>
Article L. 135-11 actuel	Article L. 135-11 (abrogé)
<p>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.</p>	<p>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.</p>
Article L. 135-12 actuel	Article L. 135-12 (abrogé)
<p>Deux commissaires aux comptes sont désignés pour six exercices par le conseil de surveillance.</p> <p>Ils certifient les comptes annuels avant qu'ils soient soumis par le directoire au conseil de surveillance et qu'ils soient publiés.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Deux commissaires aux comptes sont désignés pour six exercices par le conseil de surveillance.</p> <p>Ils certifient les comptes annuels avant qu'ils soient soumis par le directoire au conseil de surveillance et qu'ils soient publiés.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Article L. 135-13 actuel	Article L. 135-13 (abrogé)
<p>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.</p>	<p>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.</p>

<p>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.</p> <p>Le président du conseil de surveillance prend les mesures appropriées pour assurer le respect des obligations et interdictions résultant des deux alinéas précédents.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>Le président du conseil de surveillance prend les mesures appropriées pour assurer le respect des obligations et interdictions résultant des deux alinéas précédents.</p> <p>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.</p>
Article L. 135-14 actuel	Article L. 135-14 (abrogé)
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Article L. 135-15 actuel	Article L. 135-15 (abrogé)
<p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent chapitre. Il précise notamment :</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent chapitre. Il précise notamment :</p>

<ul style="list-style-type: none"> - 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. 	<ul style="list-style-type: none"> — 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 ÉLÉMENTS 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 géré 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
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Cette solidarité s'étend aux opérations visées au dernier alinéa de l'article L. 922-1 du présent code.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Cette solidarité s'étend aux opérations visées au dernier alinéa de l'article L. 922-1 du présent code.</p>
Article L. 921-4 actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 921-4 modifié du code de la sécurité sociale
<p>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.</p> <p>Ils sont mis en œuvre par des institutions de retraite complémentaire et des fédérations regroupant ces institutions. Les fédérations</p>	<p>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.</p> <p>Ils Les régimes relevant du présent chapitre sont mis en œuvre par des institutions de retraite complémentaire et des fédérations regroupant</p>

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 1er 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 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.).