

CHAPITRE II - LE DROIT À UNE RETRAITE PAR POINTS

Section 1 PARAMÈTRES DE CALCUL DES RETRAITES

Article 8 : Un calcul identique pour tous

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système actuel, les modalités d'acquisition des droits et de calcul de la retraite dépendent du régime de retraite auquel est affilié l'assuré selon la nature de l'activité professionnelle exercée. Pour la majeure partie des assurés, deux étages de couverture retraite publique, obligatoire, et fonctionnant par répartition se superposent. Ainsi, les retraités du secteur privé perçoivent une retraite de base et une retraite complémentaire (salariés du secteur privé, indépendants, professions libérales, agriculteurs, avocats etc.). Pour leur part, les retraités des secteurs public et parapublic perçoivent une seule retraite à titre principal : leurs régimes dont le niveau de couverture est plus large que celui des régimes de base du secteur privé sont dits « intégrés » (fonctionnaires, salariés des régimes spéciaux). Toutefois, l'ensemble des fonctionnaires et des militaires sont désormais également affiliés à un étage « additionnel » de retraite, dont le financement est entièrement provisionné, la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Les régimes de retraite mettent en œuvre, selon le cas, deux techniques de calcul de la retraite: par annuités ou par points. Une très large majorité des régimes de base calcule les retraites sur la base des annuités tandis que l'ensemble des régimes complémentaires, sauf la caisse des personnels navigants de l'aviation civile (CRPNPAC), mettent en œuvre un calcul fondé sur les points.

Quel que soit le régime de retraite ou la technique utilisée, le calcul des droits est fondé sur un principe de contributivité qui implique que tout retraité a droit à une retraite en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité. Le système assure toutefois également une part importante de solidarité en accordant des droits à retraite sans versement de cotisations par le bénéficiaire pour compenser les périodes de privation involontaire d'activité (chômage, maladie, etc.), ainsi qu'au titre des droits familiaux et du minimum de pension.

1.1.1. L'acquisition des droits et le calcul de la retraite dans les régimes par annuités

La plupart des régimes de base calculent les retraites selon la méthode des annuités. Dans ces régimes, le montant de la retraite dépend des revenus d'activité soumis à cotisation et de la durée de la carrière de l'assuré. Si les modalités de calcul de la retraite sont spécifiques à chacun des régimes utilisant cette technique de droits, quelques grands principes peuvent être dégagés.

L'acquisition de la durée d'assurance

Dans les régimes par annuité, la durée d'assurance s'exprime en trimestres et reflète la durée d'activité de l'assuré.

Dans le régime général et les régimes alignés, le nombre de trimestres validés par un assuré au titre d'une année civile n'est pas établi en fonction de la durée de travail accomplie, mais à raison du montant de la rémunération annuelle soumise à cotisation. Actuellement, 150 heures de travail rémunérées au SMIC brut permettent de valider un trimestre d'assurance. Ainsi, tout assuré dont l'activité annuelle est rémunérée au moins l'équivalent de 600 heures de SMIC validera le nombre maximum de trimestres possible au titre de cette année, soit 4.

Dans certaines situations la validation de droits peut s'effectuer sur la base d'une assiette forfaitaire, par exemple pour certains travailleurs indépendants de la SSTI gérée par le régime général, pour les exploitants agricoles¹ leurs conjoints, ainsi que pour les marins et les assurés de la CAVIMAC (régime des cultes). Dans le cas des exploitants agricoles, l'assiette minimale, applicable dès lors que l'exploitant est en activité au 1^{er} janvier, permet de valider l'ensemble des trimestres au titre de cette année. Dans les régimes de la fonction publique et dans la plupart des régimes spéciaux, la durée d'assurance s'apprécie à partir de la durée d'activité appréciée de façon calendaire (i.e. de date à date). Le trimestre est validé à partir de 45 jours travaillés.

Aux trimestres acquis au titre de l'activité, peuvent s'ajouter, selon les règles du régime d'affiliation, des trimestres d'assurance attribués:

- Au titre de la solidarité : périodes assimilées permettant de compenser certains aléas de vie ou de carrière (maladie, maternité, invalidité, périodes de chômage indemnisé ou non indemnisé, etc.), majorations de durée d'assurance (enfants, prise en charge d'une personne handicapée, compte professionnel de prévention, etc.) ;
- Ou en contrepartie du versement volontaire de cotisations (rachats) : années d'études, années d'activité incomplètes, stage en entreprise au cours des années d'études supérieures, etc.

Le calcul de la retraite

Le montant de la retraite dépend de trois paramètres : le revenu de référence, le taux de liquidation et la durée de la carrière dans le régime, ces deux derniers éléments tenant compte tous deux de la durée d'activité.

Le revenu de référence

Le revenu de référence ne résulte pas directement du montant des cotisations versées mais du niveau de revenu sur une période donnée.

Dans le secteur privé, le revenu utilisé pour le calcul de la retraite correspond au revenu soumis à cotisations sociales vieillesse dans la limite du plafond annuel de sécurité sociale, et dès lors qu'il permet la validation d'au moins un trimestre d'assurance (soit l'équivalent de 150 fois le montant du SMIC horaire brut).

¹ Les indépendants ont la possibilité de cotiser sur une assiette minimale permettant de valider 3 trimestres

La retraite est calculée sur la base de la moyenne des revenus revalorisés (depuis 2016, la revalorisation est fonction de l'évolution de la valeur moyenne des indices des prix mensuels hors tabac calculée sur les 12 derniers mois) des 25 meilleures années¹.

Dans la fonction publique et dans la plupart des autres régimes spéciaux, il est tenu compte du dernier traitement indiciaire brut soumis à cotisation afférent à l'emploi ou à l'indice détenu au cours des 6 derniers mois d'activité, ainsi que des bonifications indiciaires et de la nouvelle bonification indiciaire (hors primes, sauf exceptions).

Le taux de liquidation

Au régime général et dans les régimes alignés, le taux de liquidation de la retraite de base est compris entre 37,5 % et 50 % (taux plein).

La retraite est liquidée au taux plein, lorsque l'assuré :

- justifie à compter de l'âge légal de la durée d'assurance exigée pour sa génération² (quel que soit le régime dans lequel celle-ci a été accomplie) ;
- ou a atteint l'âge d'attribution du taux plein (âge légal augmenté de 5 années)³ ;
- ou bénéficie d'un dispositif dérogatoire prévoyant l'attribution du taux plein même s'il ne remplit aucune des deux premières conditions (inaptitude, ex-invalides, travailleurs handicapés, etc.).

Dans la fonction publique, le taux de liquidation est de 75 % (régime intégré couvrant la retraite de base et complémentaire). Il est appliqué quelle que soit la durée d'assurance acquise, l'atteinte du taux plein est en effet constatée après calcul de la pension, les mécanismes de décote et de surcote s'appliquant sur la pension et non sur le taux de liquidation.

¹ La période de référence a été portée progressivement de 10 à 25 années par la loi du 22 juillet 1993.

² Cf. tableau ci-dessous

³ Dans les régimes alignés, 67 ans à compter de la génération 1955, cf. tableau ci-dessous.

Tableau 1 : durée d'assurance tous régimes requise pour le taux plein, par génération (Drees, les retraités et la retraite, édition 2019)

En trimestres

Génération	Salariés du privé et indépendants	Catégories sédentaires de la fonction publique	Catégories actives de la fonction publique
1943	160	150	150
1944	160	152	150
1945	160	154	150
1946	160	156	150
1947	160	158	150
1948	160	160	150
1949	161	161	152
1950	162	162	154
1951	163	163	156
1952	164	164	158
1953	165	165	160
1954	165	165	161
1955	166	166	162
1956	166	166	163
1957	166	166	165
1958	167	167	165
1959-1960	167	167	166
1961	168	168	166
1962-1963	168	168	167
1964-1965	169	169	167
1966	169	169	168
1967-1968	170	170	168
1969	170	170	169
1970-1971	171	171	169
1972	171	171	170
1973-1974	172	172	170
1975-1977	172	172	171
1978 et suivantes	172	172	172

Note > Pour les catégories actives de la fonction publique, la durée dépend également du mois de naissance pour certaines générations. Par souci de simplification, la durée présentée est celle correspondant au plus grand nombre de mois concernés dans l'année.

Source > Législation.

Tableau 2 : âge d’annulation de la décote, par génération (Drees, les retraités et la retraite, édition 2019)

Date de naissance	Salariés du privé et indépendants	Catégories sédentaires de la fonction publique	Catégories actives de la fonction publique
1945	65 ans	sans objet	sans objet
1946	65 ans	61 ans	sans objet
1947	65 ans	61 ans et 6 mois	sans objet
1948	65 ans	62 ans	sans objet
1949	65 ans	62 ans et 3 mois	sans objet
1950	65 ans	62 ans et 6 mois	sans objet
Du 01/01/1951 au 30/06/1951	65 ans	62 ans et 9 mois	56 ans
Du 01/07/1951 au 31/08/1951	65 ans et 4 mois	63 ans et 1 mois	56 ans
Du 01/09/1951 au 31/12/1951	65 ans et 4 mois	63 ans et 4 mois	56 ans
Du 01/01/1952 au 31/03/1952	65 ans et 9 mois	63 ans et 9 mois	56 ans et 6 mois
Du 01/04/1952 au 31/12/1952	65 ans et 9 mois	64 ans	56 ans et 6 mois
Du 01/01/1953 au 31/10/1953	66 ans et 2 mois	64 ans et 8 mois	57 ans
Du 01/11/1953 au 31/12/1953	66 ans et 2 mois	64 ans et 11 mois	57 ans
Du 01/01/1954 au 31/05/1954	66 ans et 7 mois	65 ans et 4 mois	57 ans et 3 mois
Du 01/06/1954 au 31/12/1954	66 ans et 7 mois	65 ans et 7 mois	57 ans et 3 mois
1955	67 ans	66 ans et 3 mois	57 ans et 6 mois
Du 01/01/1956 au 30/06/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	57 ans et 9 mois
Du 01/07/1956 au 31/08/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	58 ans et 1 mois
Du 01/09/1956 au 31/12/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	58 ans et 4 mois
Du 01/01/1957 au 31/03/1957	67 ans	66 ans et 9 mois	58 ans et 9 mois
Du 01/04/1957 au 31/12/1957	67 ans	66 ans et 9 mois	59 ans
Du 01/01/1958 au 31/10/1958	67 ans	67 ans	59 ans et 8 mois
Du 01/11/1958 au 31/12/1958	67 ans	67 ans	59 ans et 11 mois
Du 01/01/1959 au 31/05/1959	67 ans	67 ans	60 ans et 4 mois
Du 01/06/1959 au 31/12/1959	67 ans	67 ans	60 ans et 7 mois
1960	67 ans	67 ans	61 ans et 3 mois
1961	67 ans	67 ans	61 ans et 6 mois
1962	67 ans	67 ans	61 ans et 9 mois
1963	67 ans	67 ans	62 ans

Source > Législation.

Une décote ou une surcote permettent de minorer ou de majorer la retraite compte tenu d’un écart (à la baisse ou à la hausse) à la durée d’assurance tous régimes requise. La décote s’applique lorsque l’assuré ne remplit pas les conditions du taux plein¹. La surcote concerne les trimestres d’assurance accomplis après l’âge légal lorsque l’assuré réunit la durée d’assurance requise pour sa génération².

La durée de carrière dans le régime liquidateur (coefficient de proratisation)

Lorsque l’assuré ne remplit pas, dans le régime liquidateur, la durée d’assurance requise pour l’attribution du taux plein aux assurés de sa génération, sa retraite est réduite au prorata d’un

¹ Une minoration de 1,25 % du taux de liquidation est appliquée au nombre de trimestres manquant pour atteindre le taux plein (par l’âge ou la durée, le plus avantageux pour l’assuré étant retenu). La décote est plafonnée à 20 trimestres manquants, soit un taux de liquidation minimum de 37,5 %.

² Surcote de 1,25 % par trimestre accomplis après l’âge légal lorsque l’assuré réunit la durée d’assurance requise pour sa génération. La surcote n’est pas plafonnée.

coefficient correspondant au rapport entre la durée d'assurance dans le régime et la durée d'assurance requise pour sa génération. Ce coefficient est plafonné à 1 dans chaque régime.

1.1.2. L'acquisition des droits et le calcul de la retraite dans les régimes par points

Dans le régime de base des professions libérales, pour partie au régime de base des non-salariés agricoles, dans tous les régimes complémentaires et au régime additionnel de la fonction publique, la retraite se calcule en points.

Dans ces régimes, le montant de la retraite dépend du nombre de points acquis et de la valeur de service. Si les modalités de calcul de la retraite sont spécifiques à chacun des régimes utilisant cette technique de droits, les grands principes sont décrits ci-après.

1.1.3. L'acquisition des points

Le nombre de points acquis annuellement dépend à la fois du montant des cotisations versées par l'employeur et l'assuré tout au long de la carrière et de la valeur d'achat applicable annuellement.

La valeur d'achat du point est fixée annuellement. Elle peut être commune à l'ensemble des assurés ou varier selon certains critères objectifs comme l'âge, la catégorie socio-professionnelle, ou varier avec la prise en compte de certaines particularités comme la pénibilité par exemple. Dans les régimes français, une valeur d'achat unique est retenue.

L'indexation de la valeur d'achat peut être fixée au regard de l'évolution des prix (la valeur d'achat du point à l'IRCANTEC évolue comme sa valeur de service qui est indexée sur le prix à la consommation hors tabac) ou des salaires (comme le prévoit depuis 2019 l'AGIRC-ARRCO : taux d'évolution du salaire moyen brut des ressortissants du régime, éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité).

Le nombre de points acquis pour un taux de cotisation inchangé peut être modulé par l'application d'un taux d'appel. Lorsque le taux d'appel est supérieur à 100%, l'ensemble des cotisations ne sont pas créatrices de droits. Par exemple, le taux d'appel appliqué en 2019 par le régime AGIRC-ARRCO est de 127%.

Aux points acquis au titre des cotisations, s'ajoutent sous certaines conditions, des points attribués pour des périodes d'inactivité involontaire (maladie, chômage, etc.).

1.1.4. Le calcul de la retraite

Le montant de la retraite est calculé en multipliant le nombre total de points acquis sur l'ensemble de la carrière par la valeur de service du point applicable à la date de liquidation.

La valeur de service du point est fixée annuellement. Elle peut être indexée sur la base de l'indice des prix à la consommation (IRCANTEC) ou du salaire annuel moyen par tête (AGIRC-ARRCO à partir de 2019, éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité).

Par ailleurs, le montant calculé de la retraite peut faire l'objet d'ajustements ayant un effet permanent ou temporaire sur la retraite. Pour les régimes ayant mis en place un âge pivot, le départ après ou avant cet âge donne lieu à l'application de coefficients de liquidation (décote en cas d'anticipation ou surcote en cas d'ajournement de la liquidation).

Des coefficients temporaires dits de solidarité peuvent être mis en place, comme l'a prévu l'accord national interprofessionnel (ANI) AGIRC-ARRCO du 17 novembre 2017 pour les retraites des générations à compter de 1957, liquidées à compter de 2019 qui peuvent être minorées ou majorées pendant une période limitée (1 à 3 ans selon le cas). Néanmoins, l'AGIRC-ARRCO prévoit que le coefficient de minoration est annulé si l'assuré remplit par ailleurs les conditions d'une retraite de base au taux plein (retraite anticipée ou dérogations à l'âge du taux plein notamment).

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Dans son rapport de 2010 intitulé « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? », sur la base des travaux de l'OCDE, le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) a dressé un panorama international des modes d'acquisition et de valorisation des droits dans les régimes de retraite obligatoires étrangers.

Parmi les pays étudiés, seulement six – Argentine, Australie, Chili, Danemark, Mexique et Pays-Bas – ne disposent pas d'un régime public en répartition, mais uniquement de régimes privés en capitalisation. Dans les autres pays (hormis l'Irlande qui ne prévoit qu'un dispositif de pension forfaitaire), il existe des régimes publics en répartition, complétés par des régimes privés en capitalisation pour cinq d'entre eux – Suède, Pologne, Portugal, Slovaquie et Norvège.

Ces régimes assurantiels par répartition sont très majoritairement en annuités. Seuls quatre pays ont des régimes en points – Allemagne (depuis 1992), France (régimes complémentaires), Norvège et Slovaquie – et trois seulement ont mis en place des régimes en comptes notionnels – l'Italie depuis

1995, la Suède depuis 1998 et enfin la Pologne depuis 1999 (la Lettonie et le Kirghizstan, notamment, pays non-membres de l'OCDE, disposent aussi d'un régime en comptes notionnels).

Si, par nature, les régimes en comptes notionnels et en points ainsi que les régimes en capitalisation prennent en compte l'ensemble de la carrière pour le calcul de la pension (à l'exception de la Norvège qui prend en compte l'accumulation des points sur les vingt meilleures années), la situation est plus disparate entre les pays disposant de régimes en annuités : quatre prennent en compte les meilleures années (entre 34 et 40 années), trois pays prennent les dernières années (entre 15 et 35 années), mais une majorité d'entre eux prennent en compte l'ensemble de la carrière, ce qui les rapproche des régimes en points ou en comptes notionnels.

Le panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger effectué par le COR en 2016¹, aborde plus précisément la situation de l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Allemagne

Organisation du système de retraite	Il existe plusieurs régimes publics collectifs de retraite selon la catégorie socio-professionnelle des assurés. Le régime légal allemand (DRV) est universel et obligatoire pour les salariés du secteur privé, les mineurs ainsi que certaines catégories de travailleurs indépendants. Les fonctionnaires disposent d'un régime spécial hors DRV, à la charge des finances publiques. Certaines professions libérales n'ont pas d'obligation d'affiliation au DRV et peuvent s'assurer sur le marché privé. Les retraites collectives obligatoires sont complétées par des régimes facultatifs professionnels (au sein de certaines grandes entreprises) et individuels (plans <i>Riester</i>).
Revenu de référence sous plafond	Nombre de points acquis dans la limite des 45 meilleures années
Décote	- 3,6 % / an en deçà de l'âge du taux plein
Surcote	+ 6 % / an au-delà de l'âge du taux plein
Durée pour une pension complète	/

Belgique

Organisation du système de retraite	Le système public obligatoire de pension belge par répartition se compose d'une retraite plancher sous condition de ressources (la GRAPA) ainsi que de trois régimes distincts de retraites publiques collectives obligatoires au sein de l'Office national des pensions (ONP) : un pour les travailleurs salariés du secteur privé, un pour les travailleurs non-salariés et un pour les fonctionnaires. Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Salaires moyen des 45 meilleures années.

¹ Séance plénière du 17 février 2016

Décote	/
Surcote	Un bonus de pension est accordé pour les assurés cotisant à partir de 62 ans ou au-delà de 44 ans de durée d'assurance : chaque jour de travail à temps plein (ou en équivalent) donne droit à un supplément de + 2,3 euros de pension annuelle. Ce dispositif est fermé aux nouveaux bénéficiaires depuis le 1er janvier 2015.
Durée pour une pension complète	45 ans

Canada

Organisation du système de retraite	Le système de retraite public canadien comprend deux dispositifs : une retraite plancher, la Sécurité vieillesse (SV) qui est un régime universel de solidarité géré par le gouvernement fédéral, et une retraite publique collective obligatoire – le régime de pensions du Canada (RPC) qui est un régime obligatoire pour l'ensemble des actifs canadiens. Il existe un régime provincial, la Régie des rentes du Québec (RRQ), en substitution du RPC dans cette province, mais les deux régimes versent des prestations semblables et leur application est coordonnée. Les régimes privés (professionnels et individuels) y sont très développés, mais leur couverture est inégale (25 % de la population active bénéficient d'une retraite professionnelle et 25 % d'une retraite individuelle).
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 39 meilleures années
Décote	-0.6% par mois avant l'âge du taux plein
Surcote	+0.7% par mois au-delà de l'âge du taux plein dans la limite de +42%
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 39 ans (période cotisable de 47 ans - entre 18 ans et 65 ans de l'assuré - moins 17 %)

Espagne

Organisation du système de retraite	Le système obligatoire public de pension espagnol par répartition se compose d'une retraite plancher, d'un régime général (travailleurs salariés et les travailleurs associés des sociétés commerciales et privées) et de plusieurs régimes spéciaux pour certaines activités professionnelles selon la nature des processus de production (fonctionnaires, secteur agricole, travailleurs autonomes, etc.). Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 17 dernières années (25 dernières années à terme en 2022)
Décote	/
Surcote	Le taux de liquidation est majoré au-delà de l'âge d'ouverture des droits : de + 2 points par an pour les assurés ayant validé moins de 25 ans

	d'assurance ; de + 2,75 points par an si l'assuré a validé entre 25 et 37 ans d'assurance ; de + 4 points par an si l'assuré a validé plus de 37 ans d'assurance
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 35 ans et 6 mois de durée d'assurance (37 ans à terme en 2027)

Etats-Unis

Organisation du système de retraite	Il n'y a pas de retraite plancher aux États-Unis. Les retraites publiques collectives obligatoires sont uniquement composées d'un dispositif public d'assurance vieillesse, universel, couvrant la quasi-totalité des actifs (salariés du privé, fonctionnaires et travailleurs indépendants), fonctionnant en répartition. Les régimes privés (professionnels et individuels) y sont très développés, mais leur couverture est inégale (environ la moitié de la population active bénéficient d'un dispositif privé).
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 35 meilleures années
Décote	- 0,55 % par mois avant l'âge du taux plein
Surcote	+ 8 % par an au-delà de l'âge du taux plein
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 35 ans de durée d'assurance

Italie

Organisation du système de retraite	Le système obligatoire public de pension italien, depuis la réforme Dini de 1995, comprend un minimum-vieillesse financé par l'État (<i>Assegno sociale</i>) et une retraite collective obligatoire commune à l'ensemble des catégories socio-professionnelles. Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Cumul des droits acquis au cours de la carrière
Décote	- 1 % par année d'anticipation entre 60 et 62 ans ;
Surcote	- 2 % par année d'anticipation avant 60 ans Dans un régime en comptes notionnels, la pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient, révisable tous les 2 ans, qui augmente avec l'âge de départ : 4,30 % à 57 ans et 6,54 % à 70 ans
Durée pour une pension complète	/

Japon

Organisation du système de retraite	Le système de retraite public japonais est un système à deux étages : une retraite plancher à laquelle l'ensemble de la population est affilié depuis 1985 et un régime collectif obligatoire des employés du secteur privé et des fonctionnaires, dont les gestions sont séparées. Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 40 meilleures années
Décote	- 0,5 % par mois avant l'âge du taux plein
Surcote	+ 0,7 % par mois au-delà de l'âge du taux plein
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 40 ans de durée d'assurance

Pays-Bas

Organisation du système de retraite	Le système de retraite public néerlandais est composé d'une retraite plancher universelle (AOW), indépendante de toute autre ressource et offrant une pension en fonction d'une durée de résidence. Les Pays-Bas n'ont pas développé de régimes publics de retraite collectifs obligatoires. La pension universelle est complétée par des dispositifs professionnels privés en capitalisation très développés et accessibles à la quasi-totalité des actifs.
Revenu de référence sous plafond	Montant forfaitaire
Décote	/
Surcote	/
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 50 ans de résidence

Royaume- Uni

Organisation du système de retraite	Le système public de retraite britannique est composé d'une retraite plancher forfaitaire (the new state pension – fusion des <i>basic state pension</i> et <i>state second pension</i>), indépendante de toute autre ressource et offrant une pension en fonction d'une durée d'assurance. Cette pension est complétée par des dispositifs privés de pensions professionnelles, à l'origine au sein de certaines entreprises ou secteurs d'activité et dont la couverture a progressivement été étendue à l'ensemble des actifs avec la création d'un régime professionnel obligatoire, le NEST (<i>National Employment Savings Trust</i>).
Revenu de référence sous plafond	Montant forfaitaire

Décote	/
Surcote	+ 1 % pour 5 semaines, soit + 10,4 % par an, au-delà de l'âge d'ouverture des droits
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 35 ans de durée d'assurance

Suède

Organisation du système de retraite	Le système de retraite suédois est composé d'une retraite plancher (la pension garantie) à partir de 65 ans. Cette pension garantie est complétée par des retraites collectives obligatoires publiques accessibles à l'ensemble des actifs, organisées en deux régimes : un régime en répartition en comptes notionnels et un régime en capitalisation (PPM). Au-delà des retraites publiques, il existe des dispositifs professionnels privés en capitalisation très développés et accessibles à la quasi-totalité des actifs.
Revenu de référence sous plafond	Cumul des droits acquis au cours de la carrière
Décote	La pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient, par génération, qui augmente avec l'âge de départ : 5,31 % à 61 ans, 7,36 % à 70 ans (génération 1948)
Surcote	
Durée pour une pension complète	/

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi une règle de calcul de droits commune à l'ensemble des régimes remplaçant les règles actuelles qui varient en fonction des régimes.

2.1.1. Une grande disparité des règles de calcul des droits

Dans les régimes par annuité, l'acquisition des droits (trimestres d'assurance) peut être fonction de la rémunération annuelle soumise à cotisation (salariés du secteur privé) ou de la durée d'activité qui s'entend d'une durée calendaire, de la prise à la cessation de fonctions, que la période soit travaillée à temps partiel ou à temps plein (fonction publique et la plupart des régimes spéciaux). Les règles de validation pour la retraite des périodes liées à une interruption d'activité varient très largement d'un régime à l'autre, tout comme les majorations de durée d'assurance.

Le revenu de référence pris en compte pour le calcul de la retraite peut être le revenu soumis à cotisations sociales vieillesse dans la limite du plafond annuel de sécurité sociale (salariés du secteur

privé), le revenu d'activité non salarié retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu (travailleurs indépendants) ou encore le traitement indiciaire brut et les bonifications et nouvelle bonification indiciaires sans qu'il soit tenu compte des primes (fonction publique). La période retenue diffère également, elle peut concerner les 25 meilleures années ou la dernière rémunération perçue (fonction publique et la plupart des régimes spéciaux).

Les taux de liquidation diffèrent selon que les assurés disposent ou non de régimes complémentaires : 50 % pour le régime général, 75 % dans les régimes spéciaux pour lesquels il n'y a pas de régime complémentaire.

Le taux plein n'est pas apprécié au même moment selon les régimes : le taux de liquidation est dit « taux plein » à sa valeur de 50 % dans le secteur privé, il est apprécié après calcul de la pension dans la fonction publique.

Par ailleurs, au-delà des modalités de calcul de la retraite, les régimes de retraite appliquent de nombreuses règles spécifiques (âges de départ anticipé, dispositifs dérogatoires pour certaines situations particulières etc.).

Dans les régimes par points, chaque régime fixe la valeur du point, qu'elle peut le cas échéant assortir d'un taux d'appel. Il en est de même pour la valeur de service. Au-delà des points acquis au titre de l'activité, l'attribution de points complémentaires tenant compte de certaines situations particulières est également variable selon les régimes.

Cette disparité des règles appliquées par les 42 régimes que compte le système de retraite français est une source de grande complexité et induit de l'iniquité entre les assurés. Cette complexité est accrue par une ligne de partage entre retraite de base et retraite complémentaire variable selon les régimes, notamment les régimes du secteur public qui, à l'exception de l'IRCANTEC, ne comportent pas de régime complémentaire tout en prévoyant un régime additionnel, assis sur les primes, s'agissant de la fonction publique.

2.1.2. Un système générateur de complexité et d'injustice

La multiplicité et la diversité des règles sont une source de complexité pour l'assuré qui est confronté pour sa retraite à plusieurs organismes appliquant des règles de calcul distinctes.

En effet, aujourd'hui, la quasi-totalité des assurés est affiliée à plusieurs régimes de retraite de base ou complémentaire. Ainsi, un salarié ayant effectué toute sa carrière dans le secteur privé percevra deux retraites, l'une calculée en annuité et servie par le régime général pour la retraite de base, l'autre calculée en points et servie par l'AGIRC-ARRCO pour la retraite complémentaire.

Pour la majorité des assurés, le système est encore plus complexe : plus de 60% d'entre eux sont affiliés à au moins trois régimes de retraite, un tiers sont affiliés à quatre régimes ou plus et 250 000 assurés sont même affiliés à sept régimes ou plus. Ces assurés perçoivent aujourd'hui autant de retraites différentes que de régime d'affiliation (à l'exception des assurés relevant des régimes alignés – régime général (travailleurs salariés et non-salariés) et régime des salariés agricoles, pour lesquels une liquidation unique des droits acquis dans ces régimes est mise en œuvre depuis 2017.

Si l'affiliation à un régime de retraite dépend de la nature de l'activité professionnelle exercée, dans certains cas un même type d'activité peut donner lieu à différentes règles d'affiliation selon le statut sous lequel elle est exercée, ce qui contribue à rendre le système peu lisible pour les assurés

concernés. Ainsi, un infirmier peut être affilié à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales s'il exerce en CHU, au régime général pour sa retraite de base et à l'AGIRC-ARRCO pour sa retraite complémentaire lorsqu'il exerce en clinique privée et enfin au régime de base des professions libérales (CNAVPL) et à la caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes (CARPIMKO) pour sa retraite complémentaire lorsqu'il exerce en tant que professionnel libéral.

Au-delà de la multiplicité des organismes d'affiliation, la diversité des règles qu'ils appliquent est également source de complexité et génère des situations inéquitables pour les assurés. Le rapport du COR sur les polypensionnés (2011) et le rapport de la commission Moreau (2013) ont déjà souligné la complexité des mécanismes en jeu et les paradoxes auxquels ils conduisent.

Si les assurés des régimes alignés bénéficient depuis 2017 d'un dispositif de liquidation unique (LURA) de leurs droits acquis en tant que travailleur salarié ou indépendant du régime général ainsi que de salarié du régime agricole, ce mécanisme ne concerne que la retraite de base et ne s'applique pas aux autres catégories de polypensionnés (salarié du privé / fonctionnaire, salarié du privé / professionnel libéral, etc.).

Ainsi, les travaux du COR¹ ont montré que pour les assurés polypensionnés, les règles de détermination de la durée d'assurance tous régimes peuvent constituer selon le cas, un avantage en permettant la validation de plus de quatre trimestres par an au total ou en portant le coefficient de proratisation au-delà de un, tous régimes confondus, ou un désavantage (validation d'années incomplètes du fait des effets de seuil et de leur appréciation régime par régime) en particulier pour les pluriactifs affiliés au régime général et au régime des professionnels libéraux (CNAVPL).

Par ailleurs, un assuré débutant sa carrière au régime général avant d'être affilié à un autre régime (hors régime aligné), sera défavorisé par la règle de détermination du salaire de référence (25 meilleures années) conduisant à retenir pour ce qui le concerne les années de début de carrière par hypothèse les moins rémunératrices : s'il a effectué au régime général moins de 25 années, il ne bénéficie donc pas de l'exclusion des années les moins favorables pour le calcul de sa retraite.

Ainsi, à carrière identique, le montant des retraites d'un polypensionné peut par exemple varier selon l'ordre dans lequel se sont succédé les périodes d'affiliation, notamment en raison des différentes règles de détermination du salaire de référence qui consistent à retenir soit la moyenne sur une période donnée (25 meilleures années au régime général) soit la dernière rémunération perçue (fonction publique et la plupart des régimes spéciaux). Par exemple, un assuré ayant effectué 21 ans dans le secteur privé et 20,5 années dans la fonction publique à un niveau de rémunération compris entre le SMIC et 1,5 SMIC en fin de carrière aura un différentiel de l'ordre de 80€ mensuels sur le montant de sa retraite selon qu'il termine sa carrière dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise à instituer un système universel de retraite, commun à tous les actifs et fonctionnant par répartition. La retraite sera calculée sur la base des points acquis tout au long de la vie professionnelle, quelle que soit la nature de l'activité exercée.

¹ Séance plénière du 01 mars 2017 à 9 h 30, « Évolutions des formes d'emploi et droits à retraite »

2.1.3. Mieux prendre en compte la diversité des parcours professionnels

Ce mécanisme facilitera les mobilités professionnelles en simplifiant et en améliorant la prise en compte de la diversité des parcours. Il permettra en effet de neutraliser l'impact actuel du déroulé de carrière (carrière continue ou heurtée, plus ou moins ascendante) ou des changements de nature d'activité sur l'acquisition des droits à retraite. Quel que soit le parcours professionnel, le statut d'exercice de l'activité, le rendement sera harmonisé pour un même effort contributif : chaque euro cotisé ouvrira les mêmes droits pour l'assuré.

2.1.4. Renforcer la solidarité au sein du système de retraite

Les points acquis au titre des cotisations vieillesse et donc de l'activité professionnelle pourront être complétés par des points attribués au titre de la solidarité afin de compenser les aléas de carrière et les interruptions involontaires d'activité.

La mise en place du système universel permettra de distinguer plus facilement la cotisation retraite contributive de la cotisation retraite de solidarité. Outre cette meilleure lisibilité, l'universalité du système de retraite permettra une extension du champ de la solidarité qui s'exercera entre l'ensemble des assurés et non plus uniquement au sein d'un champ professionnel restreint.

2.1.5. Valoriser l'activité notamment pour les personnes ayant de faibles rémunérations, des carrières courtes, heurtées ou peu ascendantes

Chaque point acquis permettra d'améliorer le montant de la retraite, valorisant ainsi l'ensemble des périodes d'activité de la même manière. Ainsi, les nouvelles modalités de calcul de la retraite favoriseront la constitution de droits pour les personnes qui ne pouvaient pas acquérir de droits à retraite dans le système actuel du fait de faibles niveaux de rémunérations (la validation d'un trimestre d'assurance supposant d'avoir cotisé au moins 150 heures payées au SMIC) ou ayant des déroulés de carrière heurtés ou peu ascendants (voir ci-dessus).

2.1.6. Améliorer l'équité et la lisibilité du système de retraite

L'existence d'un mode de calcul des droits commun à l'ensemble des régimes favorisera la lisibilité du système pour les assurés et leur permettra une meilleure anticipation de leurs droits futurs. Il restaurera l'équité entre l'ensemble des assurés en définissant un corpus de règles applicables à tous.

La majorité des assurés sont déjà affiliés à un système en points, qu'il soit complémentaire ou additionnel. Le choix d'un système en points s'impose en premier lieu pour des raisons de simplicité et de lisibilité pour l'assuré : le calcul d'une retraite en points est le mode de calcul le plus aisé puisqu'il ne fait intervenir que peu de paramètres (nombre de points, valeur de service), par ailleurs simples à mobiliser. En second lieu, le calcul en points renforce l'équité du système, dans la mesure où chaque euro cotisé permet l'acquisition de points et sera donc créateur de droits supplémentaires.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Le maintien de la diversité actuelle des techniques de calcul des droits ne permettrait pas l'instauration d'un système de retraite universel. Seule une technique unique de calcul des droits applicable à l'ensemble des assurés est de nature à permettre l'universalité du système de retraite et à permettre qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits à tous.

Le choix d'un régime en annuités ne permettrait pas de remplir les objectifs assignés au système universel. En premier lieu, le système reposant sur un revenu de référence dont le calcul peut être complexe, serait moins lisible pour les assurés. Par ailleurs, la retraite d'un assuré serait fortement dépendante de son profil de carrière dans un système où le revenu de référence serait calculé sur une fraction de la carrière, à rebours de l'objectif poursuivi.

Enfin, dans un système en annuités, certaines cotisations peuvent ne pas améliorer le montant de la retraite de l'assuré, alors que l'objectif poursuivi est que chaque euro cotisé augmente le niveau de la retraite de l'assuré.

3.2 DISPOSITIF RETENU

La mesure proposée établit les différentes modalités d'acquisition des points et définit les modalités de calcul de la retraite dans le système universel.

3.2.1 L'acquisition des points

Le présent article liste l'ensemble des dispositifs qui permettront l'acquisition de points retraite, ces derniers faisant par ailleurs l'objet de dispositions particulières qui en définissent les modalités.

L'assuré pourra acquérir des points au titre des cotisations vieillesse dans le cadre de son activité professionnelle (contributif), mais également au titre des mécanismes de solidarité (interruption involontaire d'activité, majorations pour enfants, minimum de pension etc.). Le nombre de points acquis annuellement sera arrondi au centième de point le plus proche.

Il distingue les points acquis annuellement de ceux qui seront attribués lors du départ à la retraite.

3.2.2 Les points acquis annuellement

Chaque année, les cotisations retraite versées permettront d'acquérir des points dans la limite de la cotisation retraite contributive (fixée à 90 % du total des cotisations affectées à la retraite¹). Le nombre de points acquis sera obtenu en divisant le montant de la cotisation contributive [versées/précomptées] au cours de l'exercice par la valeur d'achat des points en vigueur la même

¹ Les autres 10 %, calculés sur l'ensemble de la rémunération brute, constitueront une cotisation déplafonnée affectée au financement de la solidarité contributive.

année. Chaque euro cotisé conduira à l'acquisition du même nombre de points pour tous les assurés, quels que soient l'activité professionnelle, le statut ou la forme d'exercice.

Les points attribués titre des mécanismes de solidarité qui se rapportent à des événements survenus au cours d'une année particulière, s'acquerront également annuellement : interruption d'activité (chômage indemnisé, maladie, maternité, invalidité), garantie minimale de points pour certains jeunes actifs et sportifs de haut niveau, périodes consacrées à l'aide de personnes handicapées ou dépendantes, périodes de réduction ou d'interruption d'activité consacrées à l'éducation des enfants.

Enfin, viendront s'ajouter les points acquis au titre de versements volontaires de cotisations dans le cadre des dispositifs de rachats, de surcotisation ou de l'assurance vieillesse volontaire.

3.2.3 Les points attribués lors du départ à la retraite

Au-delà des points acquis annuellement, s'ajouteront des points attribués lors de la liquidation de la retraite et indépendamment d'une période d'activité particulière : au titre de la majoration de la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés, des majorations de points pour enfant, de la retraite minimale, des bonifications pour les assurés ayant exercé des missions régaliennes.

3.2.4 Le calcul de la retraite

A compter de l'âge d'ouverture des droits, l'assuré pourra liquider une retraite qui sera calculée en tenant compte de l'ensemble des points acquis au cours de sa carrière ou attribués lors du départ à la retraite, que ce soit au titre de l'activité (cotisations contributives) ou au titre de la solidarité (interruption involontaire d'activité, majorations pour enfants, minimum de retraite, etc.).

Afin de garantir une retraite adéquate à tous les assurés ayant travaillé longtemps et avec des rémunérations modestes l'article 40 prévoit par ailleurs l'attribution de points complémentaires afin que le montant de la retraite calculé dans les conditions prévues par le présent article puisse être porté à un montant minimum.

Le montant de la retraite résultera du produit entre le nombre total de ces points et la valeur de service applicable lors du départ en retraite. Cette valeur, commune à l'ensemble des assurés, sera fixée dans les conditions prévues par l'article 9.

Le montant de la retraite ainsi calculé sera, le cas échéant, affecté d'un coefficient d'ajustement qui dépendra de l'âge auquel l'assuré part à la retraite. Ce coefficient, prévu par l'article 10, sera déterminé en fonction de l'écart entre l'âge de l'assuré lors de son départ en retraite et un âge d'équilibre. L'application du coefficient conduira à majorer la retraite de l'assuré qui liquide après l'âge d'équilibre, tandis qu'il minorera celle de celui part en retraite avant cet âge.

La formule de calcul d'une retraite du système universel sera donc :

Nombre total de points ^x valeur de service ^x coefficient d'ajustement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un chapitre I^{er} au sein du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Ce chapitre I^{er}, intitulé : « Calcul de la retraite et modalités de constitution des droits », comprend deux articles qui sont créés par le présent article. L'article L. 191-2 relatif au calcul de la retraite, et l'article L. 191-3 relatif aux différentes modalités d'acquisition des droits dans le système universel de retraite. Les règles actuellement prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables aux régimes de retraite de base et complémentaire sont abrogées.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union Européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

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

4.2.2. Impacts financiers

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

4.2.3. Impacts sur les assurés

Une diversité de cas-types, permettant d'identifier les effets du système universel de retraite sur des profils de carrières-types, sont présentés dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

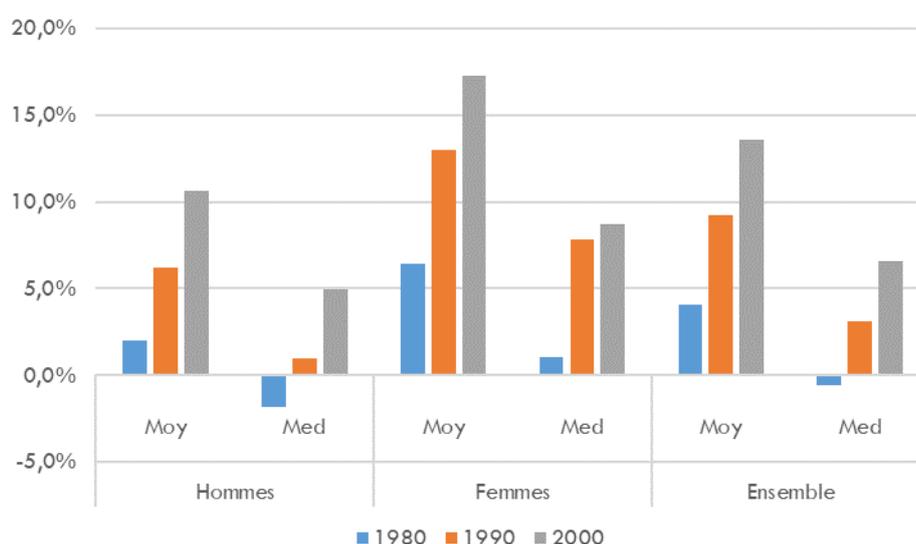
L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Les pensions servies par le système de retraite seront en moyenne plus élevées dans le système universel que dans le système actuel, en raison notamment d'un âge moyen de départ plus élevé à la suite de la réforme.

Cet effet à la hausse sur les pensions sera particulièrement prononcé pour les femmes : la pension moyenne des futures retraitées sera améliorée de 5 % à 17 % pour les générations 1980-2000, alors que celle des hommes sera en moyenne inchangée pour la génération 1980, et augmentée de 6 % et 11 % pour les générations 1990 et 2000 (cf. graphique ci-dessous). Les mécanismes qui expliquent ces gains de pension sont détaillés dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

Effet de la réforme sur les pensions moyennes et médianes, par sexe (générations 1980, 1990 et 2000)



Source : CNAV, modèle PRISME

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 *Application dans l'espace*

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 *Textes d'application*

Le présent article ne prévoit pas la publication de textes d'application.

Article 9 : Valeurs d'acquisition et de service

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

L'indexation des droits à retraite acquis au cours de la carrière (revenu reporté au compte ou valeur du point selon la méthode de calcul des droits retenue) est un mécanisme qui permet de maintenir la valeur des droits entre le moment où ils sont acquis et celui où ils sont liquidés, lors du départ à la retraite.

Dans les régimes par annuité du système actuel, la règle de revalorisation des droits à retraite est identique à celle des retraites liquidées. Initialement prévue à l'article 71 de l'ordonnance de 1948, codifiée à l'article L. 344 du CSS, elle a été reprise par l'article L. 351-11, puis par l'article L. 161-25 (article pivot auquel renvoie l'article L. 161-23-1 concernant les retraites).

Actuellement, sauf dérogation, la revalorisation des revenus reportés au compte dans les régimes fonctionnant en annuités¹ est encadrée par deux dispositions de niveau législatif auxquelles renvoient directement ou indirectement les dispositions applicables dans les différents régimes de retraite :

- L'article L. 161-23-1 du CSS prévoit le principe, le rythme (annuel) et la date de revalorisation (1^{er} janvier de chaque année) ;
- L'article L. 161-25 du CSS précise que la revalorisation est fondée sur l'évolution de la valeur moyenne des indices de prix mensuels (hors tabac) calculée sur les 12 derniers mois. Le coefficient de revalorisation correspond donc à l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation publié par l'INSEE calculée sur la période de novembre N-1 à octobre N (par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période novembre N-2 à octobre de l'année N-1).

L'indice retenu pour la revalorisation et sa date ont subi plusieurs évolutions dont les principales sont rappelées ci-dessous.

La revalorisation des revenus reportés au compte était fondée jusqu'en 1993 sur l'évolution du salaire moyen. Ainsi, la loi n°48-1306 du 23 août 1948 portant modification du régime de l'assurance vieillesse prévoyait que le coefficient de revalorisation correspondait au rapport du salaire moyen des assurés pour l'année écoulée et l'année considérée tel qu'il résulte de la masse de cotisations encaissées et de l'effectif des assurés. De 1987 à 1992, le législateur a fixé directement et annuellement ce coefficient de revalorisation à un niveau correspondant à l'inflation.

Depuis la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le coefficient de revalorisation dans les régimes du secteur privé est fixé en fonction de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) déterminé par l'INSEE.

Après une période au cours de laquelle était retenu tout d'abord l'évolution prévisionnelle de l'inflation pour l'année N et l'application d'un correctif sur cette même année au titre de l'écart à la

¹ Hormis la CRPNPAC et la CNBF