

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

prévision de l'année N-1, la LFSS pour 2016 (article 57) a prévu que serait désormais retenu un indice constaté ex post correspondant aux dernières données d'inflation (hors tabac) publiées par l'INSEE et appréciées en moyenne annuelle sur les douze derniers mois.

Cette règle, inscrite actuellement à l'article L. 161-25 du CSS, s'accompagne d'une règle proscrivant toute revalorisation à la baisse de la valeur des salaires reportés au compte. Ce « bouclier » permet de fixer un plancher au coefficient de revalorisation des revenus fixé à 1 : ainsi en cas d'inflation négative sur la période de référence prise en compte, la valeur des revenus est préservée à son niveau antérieur sans application du taux négatif.

La date de revalorisation initialement fixée au 1^{er} avril de chaque année par la loi n°48-1306 du 23 août 1948 portant modification du régime de l'assurance vieillesse, a été décalée à plusieurs reprises. Une double revalorisation intervenant au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet a ainsi été prévue par le décret n°73-1212 du 29 décembre 1973 et a été aménagée, tout en maintenant les mêmes dates, par le décret n° 82-1141 du 29 décembre 1982. La loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 a pour sa part retenu une date de revalorisation unique fixée au 1^{er} janvier de chaque année. Cette date a ensuite été décalée au 1^{er} avril à compter de l'année 2009 (article 79 de la LFSS pour 2009). La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a reculé cette date au 1^{er} octobre. Enfin, l'article 41 de la LFSS pour 2018 a prévu que la revalorisation interviendrait au 1^{er} janvier à compter de l'année 2019.

S'agissant des régimes complémentaires fonctionnant en points, le conseil d'administration de chaque régime fixe annuellement la valeur du point qu'il peut le cas échéant assortir d'un taux d'appel. Cette valeur peut être indexée sur la base de l'indice des prix à la consommation (IRCANTEC) ou du salaire annuel moyen par tête (AGIRC-ARRCO à partir de 2019, éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité). Il en est de même pour la valeur de service.

4.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

4.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) a mené une étude comparative des modes de revalorisation en France et à l'étranger¹ portant sur dix pays choisis pour la diversité de leurs systèmes de retraite : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. S'agissant des droits à retraite acquis en cours de carrière, le COR a montré qu'ils sont en général revalorisés selon les salaires.

Ainsi, l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, le Japon, et la Suède revalorisent les salaires portés au compte ou les droits à la retraite en cours de constitution (points ou capital notionnel) en fonction de la croissance du salaire moyen. L'Italie revalorise ces droits en fonction du PIB ce qui constitue un indice assez proche.

Seules la Belgique et l'Espagne revalorisent les salaires portés au compte selon l'inflation. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni font également exception, dans la mesure où le niveau des pensions est forfaitaire.

Pays	Modalités de revalorisation des droits en cours de carrière
Allemagne	Salaires nets de cotisation retraite <i>un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite</i>
Belgique	Prix
Canada	Salaires
Espagne	Prix <i>valeur nominale pour les deux dernières années d'activité</i>
Etats-Unis	Salaires
Italie	PIB
Japon	Salaires
Pays-Bas	/
Royaume-Uni	/
Suède	Salaires

¹ Séance plénière du 11 février 2015 « La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection »

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les modalités d'indexation des droits à retraite. En effet, le principe de l'indexation est aujourd'hui et depuis 1948 fixé par des dispositions de niveau législatif.

Les valeurs d'acquisition et de service du point dans le système universel seront indexées sur l'évolution du revenu moyen par tête. Le présent article prévoit toutefois la possibilité pour les partenaires sociaux de déroger à cette règle par délibération du conseil d'administration de la caisse nationale du système universel. Cette dérogation à une règle de niveau législatif doit par nature également être prévue au niveau législatif.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'indexation des droits à retraite acquis au cours de la carrière s'opère aujourd'hui, en fonction de l'inflation. Cet indice conduit les salaires reportés au compte à évoluer à rythme inférieur à celui de l'évolution du salaire moyen.

Ainsi, les revenus perçus en début ou en milieu de carrière se dévalorisent au fil du temps, ce qui peut conduire lorsqu'ils entrent dans le calcul de la retraite (s'ils sont retenus dans les vingt-cinq meilleures années dans les régimes appliquant cette règle), à une baisse du taux de remplacement lors du départ à la retraite. A l'inverse, les salaires de fin de carrière subissent une moindre dévalorisation, ce qui tend à avantager, en termes relatifs, les assurés dont la carrière est ascendante au détriment de ceux dont le profil de carrière est plus rectiligne, voire descendant.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

Afin de corriger les inéquités engendrées par le mécanisme actuel de revalorisation, le présent article privilégie une indexation tenant compte de l'évolution du revenu moyen par tête qui permettra de maintenir constant le rythme d'acquisition des droits tout au long de la carrière. Cette règle permettra également d'accroître la prévisibilité de la trajectoire financière du système de retraite en associant l'évolution des droits à retraite à la croissance économique.

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Indexer les valeurs d'acquisition et de service du point sur l'évolution de la masse salariale

L'indexation des droits à retraite acquis au cours de la carrière en fonction de l'évolution des salaires peut se faire en retenant l'évolution soit de la masse salariale soit celle du salaire moyen.

Retenir une indexation sur l'évolution de la masse salariale aurait toutefois conduit à répercuter les évolutions conjoncturelles du marché du travail (fluctuations du niveau du chômage, évolution du

ratio démographique) sur la valeur des droits acquis par les assurés. Cet indice aurait ainsi créé des inéquités entre les générations selon la conjoncture au moment où elles ont acquis leurs droits.

A l'inverse, le choix d'une indexation sur l'évolution des salaires permet de maintenir le rôle de stabilisateur du système de retraite, c'est la raison pour laquelle cet indice est privilégié sur celui de la masse salariale.

3.1.2. Ne pas prévoir de rôle de la gouvernance du système universel de retraite en matière d'indexation des valeurs d'acquisition et de service du point

Il aurait été possible de ne pas accorder de pouvoirs à la Caisse nationale de retraite universelle en matière d'indexation des valeurs d'acquisition et de service du point. Toutefois, cette option aurait privé les partenaires sociaux d'un important levier de pilotage du système universel de retraite. L'engagement du Gouvernement de placer les partenaires sociaux en situation de responsabilité dans le pilotage du système de retraites n'aurait donc pas été respecté.

3.1.3. Ne pas instaurer de plancher dans la fixation du coefficient de revalorisation

Il aurait été possible d'indexer les valeurs d'acquisition et de service du point sur le revenu moyen par tête sans prévoir de mécanisme correctif en cas de conjoncture dégradée.

Dans ce cas, ces valeurs auraient pu subir une baisse nominale en cas de d'évolution négative des salaires. Cette option aurait été contraire aux engagements pris par le Gouvernement de garantir que le niveau des droits à retraite ne baissera pas.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article détermine les modalités de fixation et d'évolution des valeurs d'acquisition et de service du point dans le système universel de retraite. Ces valeurs, communes à l'ensemble des assurés, permettront de définir les droits accordés en contrepartie des cotisations, ainsi que la valeur du point servant au calcul de la retraite lors de la liquidation.

Il prévoit que ces valeurs seront définies par les partenaires sociaux à l'entrée en vigueur du système universel, et à défaut par décret, de manière à ce que leur rapport, c'est-à-dire le rendement technique, garantisse l'équilibre financier du système de retraite.

Il prévoit qu'à terme, sauf délibération du conseil d'administration de la caisse nationale de retraite universelle, les valeurs d'acquisition et de service du point seront revalorisées chaque année au 1^{er} janvier, en fonction de l'évolution du revenu moyen par tête constatée par l'INSEE. Cette revalorisation se traduira par l'application d'un coefficient qui ne pourra être inférieur à un afin que la valeur nominale de ces valeurs ne baisse pas.

La mise en œuvre d'une indexation reposant sur l'évolution annuelle du revenu moyen par tête constatée par l'INSEE permettra d'améliorer la valorisation des droits acquis en évitant leur dévaluation tout au long de la carrière. Ainsi, elle conduira à ce que les droits à retraite de l'ensemble des assurés, y compris ceux dont les revenus évoluent peu ou de façon non linéaire, bénéficient de l'évolution des revenus moyens en France. Cette indexation permettra que, quelle que soit la date à

laquelle ils ont été acquis, les droits à retraite constitués par l'assuré conservent leur valeur relative au regard de l'évolution des salaires jusqu'au départ en retraite. Cette amélioration de la prise en compte des droits acquis en cours de carrière est particulièrement importante dans un système où chaque point influe directement sur le montant de la retraite (contrairement à un système par annuité où l'ensemble des années ne se reflète pas de la même façon sur le montant de la retraite).

Par ailleurs, une telle indexation permettra de réduire la dépendance du système de retraite à la croissance économique en absorbant plus facilement les chocs économiques, et renforcera ainsi la stabilisation des dépenses de retraite dans le produit intérieur brut (PIB).

Une période transitoire permettra une montée en charge progressive sur 20 ans de la nouvelle règle d'indexation plus favorable que celle prévalant actuellement tout en préservant l'équilibre financier du système.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article insère un nouvel article L. 191-4 au sein du chapitre I^{er} (« Calcul de la retraite et modalités de constitution des droits ») du nouveau titre IX du livre Ier du code de la sécurité sociale. Cet article prévoit les modalités de fixation et de revalorisation des valeurs d'acquisition et de service du point dans le système universel de retraite, à la place des règles actuellement applicables qui seront abrogées.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

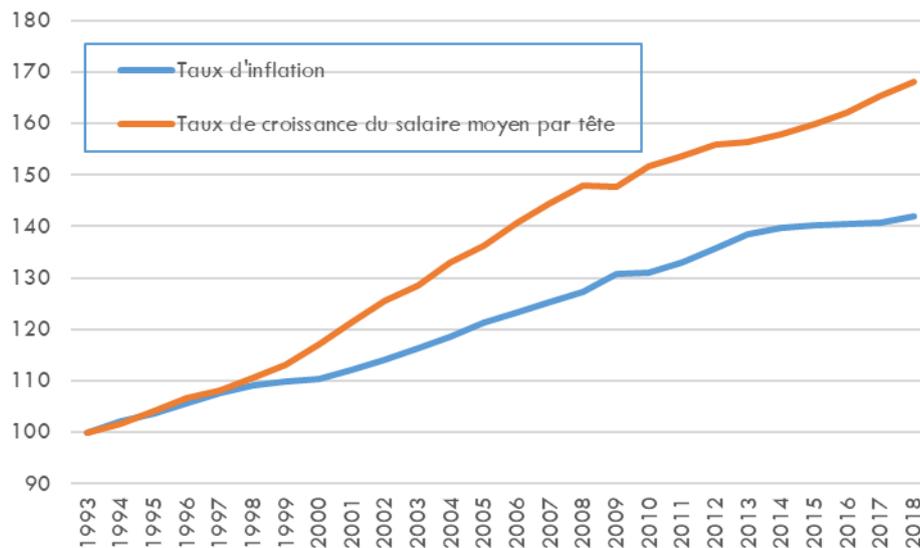
4.2.1. Impacts financiers

Les impacts financiers de la réforme sont décrits en partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts sur les assurés

Les effets sur les montants de retraite de l'indexation sur les salaires plutôt que sur l'inflation sont décrits dans la partie 3A de la présente étude d'impact.

- Comparaison de la croissance des prix et des salaires au cours des 25 dernières années



Note : l'inflation est ici mesurée à partir de l'indice des prix hors tabac. *Source : Insee*

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 *Application dans le temps*

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues par l'article 62.

5.2.2 *Application dans l'espace*

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

5.2.3 *Textes d'application*

Les modalités de calcul de l'indexation de la valeur d'achat et de service sont déterminées par décret.

Article 10 : Âge d'équilibre et mécanisme de décote/surcote

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans les régimes de retraite actuels, le taux de liquidation de la retraite dépend de la durée d'assurance accomplie par l'assuré. Pour la retraite de base du régime général et des régimes alignés, ce taux est compris entre 37,5 % et 50 % (taux plein). Dans la fonction publique, le taux plein est de 75 % (régime intégré couvrant la retraite de base et complémentaire).

Les mécanismes de décote et de surcote visent à encourager et valoriser la poursuite d'activité de l'assuré, jusqu'à la durée d'assurance requise pour le premier et au-delà de cette durée pour le second.

1.1.1. Les mécanismes de décote et de surcote sont fondés sur la durée d'assurance dans les régimes de base

Dans les régimes de base, une décote ou une surcote permettent de minorer ou de majorer la retraite compte tenu d'un écart (à la baisse ou à la hausse) à la durée d'assurance requise.

La décote s'applique lorsque l'assuré ne remplit pas les conditions du taux plein. La surcote concerne les trimestres d'assurance accomplis après l'âge légal lorsque l'assuré réunit la durée d'assurance requise pour sa génération.

La décote

Lorsque l'assuré ne remplit pas les conditions requises pour liquider sa retraite au taux plein, la pension est liquidée à taux minoré.

Une minoration de 1,25 %¹ du taux de liquidation est appliquée au nombre de trimestres manquant pour atteindre le taux plein par l'âge ou la durée d'assurance, le plus avantageux pour l'assuré étant retenu.

La décote est plafonnée à 20 trimestres manquants, soit un taux de liquidation minimum de 37,5 % pour les régimes dont le taux plein est de 50 %.

Ces mécanismes, introduits par la réforme de 2003 pour la fonction publique², ont été transposés aux régimes spéciaux lors de la réforme de 2008.

La décote a été mise en œuvre progressivement avec des durées de montée en charge identiques à celles prévues en 2003 dans la fonction publique. Elle s'applique aux assurés dont le droit à pension

¹ Taux de décote applicable pour les assurés nés après 1952. Cela revient à appliquer une minoration de 0,625 % à chaque trimestre manquant (1,25 % de 50 %).

² A noter que pour les militaires, ils ne peuvent bénéficier de la surcote et ont une décote dont les modalités de calcul sont différentes de la décote des fonctionnaires.