

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.