

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