Article 47 : Garantie de points

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système de retraite actuel, il existe plusieurs dispositifs permettant aux jeunes assurés qui débutent leur carrière d'acquérir des droits à retraite.

1.1.1. Service civique¹

Les jeunes en service civique sont affiliés au régime général.

Leur protection sociale est assurée par le versement de cotisations prises en charge par l'ASP ou la personne morale agréée (pour la part salariale et patronale).

Pour l'assurance vieillesse, les cotisations sont calculées au taux de droit commun sur l'intégralité de l'indemnité versée.

Le montant de l'indemnité soumise à cotisations est reporté au compte individuel de l'assuré. Ce montant permet la validation de trimestres selon les règles de droit commun (150 Smic horaire pour valider 1 trimestre, soit 1 504,50 € en 2019).

Les trimestres de service civique sont pris en compte pour la détermination du taux plein et du coefficient de proratisation.

En revanche, comme l'assuré n'a pas de cotisation à sa charge, ces trimestres validés ne sont pas pris en compte pour le calcul de la surcote ou du minimum contributif.

Le montant de l'indemnité reporté au compte de l'assuré est pris en compte pour la détermination du salaire annuel moyen.

Les périodes de service civique ne permettent pas l'acquisition de points auprès des régimes de retraite complémentaire.

1.1.2. Volontariat international en administration et volontariat international en entreprise²

Le volontariat international en administration (VIA) et le volontariat international en entreprise (VIE) sont également des formes de service civique, mais restent régis par des règles qui leur sont propres en matière de constitution des droits à retraite.

¹ Art L. 122-15 du code du service national et art. R. 161-17 CSS.

² Art. L. 122-15 du code du service national et art. R. 161-17 CSS.

Les périodes de volontariat d'une durée au moins égale à 6 mois permettent de valider des périodes assimilées, dans le premier régime de base auquel l'assuré est affilié à titre obligatoire postérieurement à son volontariat, dans le respect des différentes règles de coordination inter-régimes.

Il est retenu autant de trimestres que les périodes de volontariat civil comportent de fois 90 jours.

Les périodes de volontariat ne permettent pas l'acquisition de points auprès des régimes de retraite complémentaire.

1.1.3. Apprentissage

L'apprenti a droit à un salaire minimum légal. Il s'agit d'un pourcentage du Smic qui varie selon l'âge de l'apprenti et sa progression dans le cycle de formation.

Depuis le 1^{er} janvier 2014¹, la rémunération réelle versée à l'apprenti constitue l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse de base. Les cotisations sociales sont prises en charge par l'Etat et calculées au taux de droit commun.

Les apprentis valident des trimestres cotisés grâce à leur rémunération dans les conditions de droit commun (150 heures SMIC). Ces trimestres sont validés selon les dispositions de droit commun et sont pris en compte comme des trimestres cotisés pour l'ouverture des droits aux dispositifs où la notion de durée d'assurance cotisée est requise (retraites anticipées, minimum contributif)².

Lorsqu'ils ne parviennent pas à valider 4 trimestres par an (jeunes apprentis au début de leur cycle de formation), le FSV prend à sa charge le versement du complément de cotisations nécessaire à la validation des périodes manquantes.

Ces trimestres complémentaires sont pris en compte pour la durée d'assurance retenue pour le taux et la proratisation. En revanche, ces trimestres sont considérés comme n'ayant pas donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré. Les trimestres ainsi validés ne sont par conséquent pas pris en compte dans les dispositifs où la notion de cotisations à charge de l'assuré est requise.

Avant le 1^{er} janvier 2014, les droits à retraite des apprentis étaient calculés sur la base d'une rémunération forfaitaire insuffisante pour valider 4 trimestres par an. Un rachat de trimestre à tarif réduit a été mis en place pour compenser ces périodes³.

Les apprentis acquièrent des points de retraite complémentaire à l'AGIRC-ARRCO.

1.1.4. Sportifs de haut niveau

Les périodes pendant lesquelles les assurés ont été inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau, à compter du 1^{er} janvier 2012, peuvent donner droit à la validation de périodes assimilées auprès du régime général⁴.

¹ Art. 30. loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir des retraites.

² Art. L. 6243-3 CT et D. 373-3 CSS.

³ III et IV de l'art. L. 351-14-1 CSS (cf. fiche impact art. 27).

⁴ 7° de l'art. L. 351-3 CSS.

Pour obtenir la validation de ces trimestres assimilés l'assuré doit répondre à plusieurs conditions :

- être inscrit sur la liste des sportifs de haut niveau¹ ;
- être âgé d'au moins 20 ans ;
- avoir des ressources annuelles, pour l'année civile au titre de laquelle la demande est déposée, n'excédant pas 75 % du PASS (en 2019, cela représente un revenu mensuel de 2 532,75 €) ;
- ne pas avoir validé 4 trimestres dans un ou plusieurs régimes de retraite de base, au cours de l'année civile au titre de laquelle la demande est présentée ;
- ne pas avoir validé, sur l'ensemble de la carrière 16 trimestres assimilés en tant que sportifs de haut niveau.

Un trimestre assimilé est validé par période de 90 jours d'inscription continue sur la liste des sportifs de haut niveau. Ces trimestres sont pris en compte pour la détermination du taux et le calcul de la pension.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le système de retraite apparaît aujourd'hui insuffisamment adapté à la réalité des débuts de carrière pour les plus jeunes générations. Elles voient leur durée d'études se prolonger et les difficultés d'insertion sur le marché du travail se maintenir, avec des enjeux majeurs en termes de précarité des formes d'activités en début de vie active. En conséquence, la carrière commence aujourd'hui vers

¹ 1er alinéa de l'article L. 221-2 du code du sport.

l'âge de 22 ans en moyenne. De plus, selon l'Insee, les salariés de moins de 25 ans sont plus fréquemment en emploi à durée limitée, qu'ils soient en CDD (29 %), en intérim (8 %) ou apprentis (18 %)¹. À ces âges-là, les jeunes présents sur le marché du travail sont souvent peu diplômés ou suivent un cursus professionnel. Le système actuel valorisant les carrières continues, la difficulté d'entrer sur le marché du travail peut être pénalisante au moment de leur retraite.

Les dispositifs permettant de valider des droits à retraite au titre des périodes d'entrée dans la vie active (service civique, VIE/VIA, apprentissage, sportifs de haut niveau) sont hétérogènes dans leurs paramètres.

Ils comportent de surcroît des effets variables sur la constitution des droits à retraite, rendant de ce fait leur compréhension difficile pour les assurés. Selon l'âge, les revenus, le nombre de trimestres manquants dans la carrière, les droits à retraite acquis à ce titre peuvent s'avérer plus ou moins utiles.

Dispositif	Validation de trimestres cotisés	Validation de périodes assimilées	Report au compte	Prise en charge de cotisation par un tiers	Prise en compte pour la surcote, le minimum contributif, la RALC	Condition de ressources	Points de retraite complémentaire
Service civique	X		X	X			
VIE/VIA,		X		X			
Apprentissage /							x
Trimestres validés grâce à la rémunération	X		X		X		
Trimestres complémentaires		X		X			
Sportifs de haut niveau		X				X	

La refonte de ces dispositifs au sein du système universel de retraite nécessite de préciser au niveau législatif les périodes pouvant donner lieu à l'attribution de points financés par la solidarité nationale, en complément des points cotisés qu'ils auront acquis au cours de ces périodes.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La refonte des dispositifs en faveur des jeunes actifs au sein du système universel de retraite doit permettre de répondre à plusieurs enjeux.

Tout d'abord, le système universel devra sécuriser davantage les périodes de transition des études vers l'emploi, en valorisant le début de carrière des jeunes actifs, de façon à leur garantir des droits à retraite à un niveau décent dès le début de leur parcours professionnel.

Ensuite, l'instauration du système universel de retraite suppose une adaptation des mécanismes actuels aux futures modalités de calcul des droits. Elle permettra d'unifier les règles et les modalités de compensation des dispositifs en faveur des jeunes.

¹ Une photographie du marché du travail en 2018 Le taux d'emploi des jeunes et des seniors augmente de nouveau, Insee Première n°1740, mars 2019

Le passage à un système en points constitue une opportunité de clarifier, pour les assurés comme pour les finances sociales, les effets des dispositifs en faveur des jeunes. Dans le système universel, l'ensemble des droits accordés en points seront utiles pour le calcul de la retraite et auront strictement les mêmes effets pour chaque individu, avec un gain immédiatement visible pour les assurés. Le Fonds de solidarité vieillesse universel, qui financera les cotisations qu'aurait dû payer l'assuré, pourra se voir facturer à l'euro près le coût des points de solidarité.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Option tendant à ne pas octroyer de points de solidarité

Cette option consisterait à ne pas octroyer de points de solidarité au titre des dispositifs en faveur des jeunes, en complément des points cotisés acquis au cours de la même période. Ainsi, seul le montant de l'indemnité ou de la gratification ayant donné lieu à cotisation permettrait l'acquisition de points.

Toutefois, dans cette option, l'objectif de sécuriser davantage les périodes de transition des études vers l'emploi porté par le système universel ne serait pas garanti, en l'absence de mesure valorisant spécifiquement le début de carrière des jeunes actifs.

En outre, elle serait porteuse d'inégalités entre assurés en favorisant la constitution de droits à retraite pour ceux dont le montant de l'indemnité ou de la gratification est plus élevé.

3.1.2. Option tendant à l'octroi d'un nombre de points de solidarité forfaitaires

Cette option consisterait à octroyer un nombre forfaitaire de points, quel que soit le nombre de points cotisés acquis au cours de la même période.

Cette option serait particulièrement simple et lisible pour l'assuré et renforcerait la prévisibilité du coût des dispositifs. Cependant, en octroyant le même nombre de points de solidarité à l'ensemble des assurés, ce dispositif ne jouerait plus son rôle tendant à compenser les inégalités entre assurés au moment de l'entrée dans la vie active. Elle favoriserait la constitution de droits à retraite pour les assurés dont le montant de l'indemnité ou de la gratification est plus élevé.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit l'instauration d'une garantie minimale de points au titre de certaines périodes marquant l'entrée dans la vie active : périodes d'apprentissage, de service civique, de volontariats international en entreprise ou en administration, de sportif de haut niveau.

Des points de solidarité seront octroyés au titre de ces dispositifs, en complément des points cotisés acquis au cours de ces périodes, de manière à porter le nombre total de points acquis par le jeune au cours de cette période à un niveau défini par décret.

Le niveau de points garanti, renvoyé au décret ; ce niveau pourrait être fixé à un % d'un SMIC pour l'ensemble des périodes, à l'exception des périodes d'apprentissage qui seraient davantage compensées. Les points attribués seraient proratisés en fonction de la durée de la période concernée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un nouvel article L. 196-4 au sein du code de la sécurité sociale, qui regroupe les règles relatives à la garantie de points pour les jeunes assurés, à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives et réglementaires applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées.

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

La mesure relève de la seule compétence de la France.

L'article 48 du TFUE se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante, selon la CJUE, qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime
- de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres

Par conséquent, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des États membres, la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

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

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

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

4.3.2. Impacts sur la jeunesse

Les dispositifs actuels représentent un coût de 34 millions d'euros à la charge du FSV (prévisions 2020, selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale), au titre des périodes d'apprentissage et du service national.

On dénombrait près de 460 000 apprentis en juin 2019 (Ministère du travail), et 140 000 jeunes ont effectué des missions de 6 à 12 mois en 2018 dans le cadre du service civique, selon le rapport d'activité de celui-ci. Enfin, environ 4 500 sportifs figurent sur la liste des sportifs de haut niveau (Ministère des Sports).

La mesure proposée contribue à améliorer substantiellement les droits à retraite de ces personnes jeunes en leur attribuant des points de solidarité au titre de certaines périodes marquant l'entrée dans la vie active : périodes d'apprentissage, de service civique, de volontariats international en entreprise ou en administration, de sportif de haut niveau, en complément des points cotisés acquis au cours de ces périodes.

Elle valorise le début de carrière des jeunes actifs et assure la solidarité du système universel de retraite envers les jeunes générations.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

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

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

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

5.2.2 Application dans l'espace

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

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la fixation par décret du niveau de points de solidarité garanti.

Article 48 : Dispositif de rachat assoupli

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

1.1.1. Rachat au titre des années d'études supérieures

Dans le système de retraite actuel, un mécanisme de versement volontaire de cotisations, appelé versement pour la retraite (VPLR), permet aux assurés de racheter jusqu'à 12 trimestres correspondant aux années d'études supérieures, afin d'améliorer le montant de leurs droits à retraite¹.

Il est ouvert aux assurés de l'ensemble des régimes de base, à l'exception de l'ENIM.

La formule de calcul est prévue afin que ce rachat soit actuariellement neutre. Le montant du rachat dépend de trois paramètres² :

L'âge auquel le rachat est effectué ;

Le revenu moyen des trois dernières années ;

L'option de rachat retenue :

Dans la 1^{ère} option (taux seul), les trimestres rachetés peuvent servir uniquement à réduire la décote ;

Dans la 2^{ème} option (taux + durée), les trimestres rachetés permettent de réduire la décote et d'augmenter la durée de cotisation prise en compte pour le calcul du coefficient de proratisation ;

Dans la fonction publique et les régimes spéciaux, une troisième option s'ajoute. Il est possible de racheter des trimestres qui affectent la durée de cotisation prise en compte pour le calcul de la pension, sans affecter la décote.

Par dérogation au principe de neutralité actuarielle poursuivie par ce rachat, les assurés peuvent bénéficier d'une réduction forfaitaire s'ils rachètent leurs trimestres d'études dans les 10 ans après la fin de leurs études, dans la limite de 4 trimestres³. Le montant de cette réduction dépend du régime et de l'option de rachat choisie.

Les assurés qui ont effectué un rachat au titre des années d'études et années incomplètes pour leur retraite de base peuvent également effectuer un rachat de points de retraite complémentaire à ce titre auprès de l'AGIRC-ARRCO⁴.

¹ Art. L. 351-14-1 CSS

² L'équation permettant de déterminer le coût d'un trimestre est prévue à l'article D. 351-9 CSS

³ Il de l'art. L. 351-14-1 CSS

⁴ Article 46 accord national interprofessionnel (ANI) du 17/11/2017