

TITRE V - DISPOSITIONS FINALES

CHAPITRE XIV - LA CONSERVATION À 100% DES DROITS CONSTITUÉS AVANT L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

Article 61 : Transition et garantie des droits

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système actuel, les droits à retraite sont constitués par l'assuré tout au long de sa carrière et calculés, par chacun de ses régimes d'affiliation, lors de son départ à la retraite. Ainsi, de manière générale, les assurés se constituent des droits de façon annuelle. Par exemple, pour ce qui concerne la durée d'assurance, les périodes sont décomptées au cours de l'année civile durant laquelle les cotisations sont versées. Il en est de même des droits découlant de l'attribution de périodes assimilées en cas d'interruption de carrière (maladie, chômage, invalidité par exemple).

Certaines périodes s'ajoutent, lors du départ en retraite, aux droits acquis au cours de la carrière et qui ont été portés à la connaissance de l'assuré par le biais des dispositifs précités. Il en est ainsi des majorations de durée d'assurance, de certaines périodes assimilées pour lesquelles il n'existe pas de transmission d'information au fil de l'eau et qui sont validées sur justificatif de l'assuré, des périodes validées par versement volontaire de cotisations.

Les droits sont calculés par chacun des régimes d'affiliation, selon ses propres règles, en tenant compte de l'ensemble de ces périodes, lorsque l'assuré demande la liquidation de sa retraite.

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 ».

Aux termes de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Gouvernement « peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. »

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) a mené une étude¹ sur les modalités de transition retenues dans divers pays ayant transformé leur régime de retraite en un régime par points ou en comptes notionnels: Allemagne, Italie, Lettonie, Norvège, Pologne et Suède.

Le COR distingue tout d'abord les transitions immédiates de celles qui sont progressives. Parmi les pays qui ont choisi de transformer leur régime de retraite en un régime en comptes notionnels, la Lettonie a adopté une transition immédiate en estimant le montant des droits passés sur la base des règles du nouveau régime. Le choix d'une transition immédiate a également été fait pour le passage à un régime en points dans le régime de base allemand en 1992 : la pension du régime en annuités allemand dépendait du salaire annuel moyen de toute la carrière et le passage en points se réduisait à un jeu d'écriture²

La Norvège, la Pologne et la Suède ont adopté une transition progressive. En Norvège, le nouveau régime en comptes notionnels a été introduit en 2011. Les personnes nées avant 1954 sont intégralement couvertes par l'ancien régime en points et seules les personnes nées après 1963 sont intégralement couvertes par le nouveau régime. Pour les générations intermédiaires, le poids affecté à la pension servie par le nouveau régime a été fixé à 1/10 pour la génération 1954 puis augmente de 1/10 pour chaque génération pour représenter, par exemple, 5/10 pour la génération 1958 et 9/10 pour la génération 1962.

En Pologne, le nouveau régime en comptes notionnels a été mis en place le 1er janvier 1999 ; il ne concerne que les personnes nées à partir de 1949, donc âgées de moins de 50 ans à la date d'introduction des comptes notionnels. Il s'agit d'un cas particulier de transition progressive puisque, selon la date de naissance (avant 1949 ou à partir de 1949), la pension est intégralement calculée selon les règles en vigueur dans l'ancien ou le nouveau régime ; la transition est progressive dans la mesure où pendant plusieurs années coexistent l'ancien et le nouveau régime, l'un et l'autre s'appliquant à des générations différentes.

En Suède, le nouveau régime en comptes notionnels a été introduit au début de l'année 1999. Les personnes nées avant 1938 sont intégralement couvertes par l'ancien régime en annuités et seules les personnes nées après 1954 sont intégralement couvertes par le nouveau régime. Pour les générations intermédiaires, le poids affecté à la pension servie par le nouveau régime a été fixé à 20 % pour la génération 1938 puis augmente de 5 points au fil des générations pour représenter, par

¹ Séance plénière du 14 février 2018 « La transition vers un nouveau régime de retraite »

² L'ancienne formule exprimait la pension comme un pourcentage du salaire moyen de carrière (une annuité) multiplié par le nombre d'années de carrière et ajustée en fonction du rapport entre le salaire de l'assuré et le salaire moyen. La formule en point, utilisée depuis 1992, prend en compte le rapport entre les salaires de l'assuré et les salaires moyens exactement de la même manière mais, au lieu de calculer le montant de la pension comme un pourcentage du salaire moyen, elle assigne une valeur en monnaie à un point. Ainsi, la valeur d'un point représente la part de pension mensuelle accordée pour une année de cotisation avec une rémunération égale au salaire moyen.

exemple, 50 % pour la génération 1944, 75 % pour la génération 1949 et 95 % pour la génération 1953.

L'Italie a retenu une règle d'affiliation successive des assurés à l'ancien puis au nouveau régime au cours de leur carrière. La transition se fait selon les annuités validées par les assurés dans l'ancien régime : seules les personnes qui avaient moins de 18 années de cotisation avant le 1er janvier 1996, correspondant à la date de transformation du régime, sont couvertes partiellement par le régime en comptes notionnels, les autres demeurent intégralement couvertes par l'ancien régime. Il faut toutefois noter que, depuis la réforme de 2011, il y a eu une accélération de la transition en Italie et tous les droits accumulés depuis le 1er janvier 2012 (même pour ceux qui avaient plus de 18 années de cotisation au 1er janvier 1996) le sont dans le nouveau régime en comptes notionnels.

Le COR distingue ensuite les transitions selon qu'elles valorisent les « droits acquis » ou les cotisations passées.

La Pologne a opté pour la méthode de la valorisation des « droits acquis » avant l'introduction du régime en comptes notionnels, le 1er janvier 1999, par les générations concernées par la transition à savoir celles nées à partir de 1949. Le choix de cette méthode a été motivé par l'absence de données disponibles sur les cotisations et les rémunérations passées, notamment avant 1980, données qu'il aurait été nécessaire de récupérer pour appliquer la méthode de valorisation des cotisations passées, qui a pour sa part été retenue par les autres pays étudiés.

La Lettonie, ainsi que la Norvège et la Suède ont utilisé la méthode de valorisation des cotisations passées pour estimer les droits initiaux.

La Suède et la Norvège ont utilisé un historique des rémunérations auquel ils ont appliqué des taux de cotisation, proches à la fois des taux de cotisation d'équilibre de l'ancien régime et du taux de cotisation du nouveau régime, pour calculer le capital virtuel initial des individus. Les cotisations passées ont ensuite été revalorisées en fonction de l'évolution du salaire moyen par tête dans les deux pays avant d'être converties en droits dans les comptes notionnels.

En Lettonie, pour tous les salariés qui ont pris leur retraite à partir de 1996 (date de la mise en place du régime en comptes notionnels), les droits initiaux ont été calculés comme le produit de trois termes : la rémunération soumise à cotisation, le nombre d'années de service et le taux de cotisation du nouveau régime (soit 20 %).

La rémunération soumise à cotisation a été conventionnellement fixée au salaire moyen de tous les salariés présents dans le régime en 1995 pour les affiliés qui ont pris leur retraite en 1996, et à un salaire moyen individuel basé sur les derniers salaires perçus depuis 1996 pour les affiliés partis à la retraite après 1997. Cette méthode visait à inciter les personnes à déclarer leurs rémunérations dans la mesure où les droits initiaux sont d'autant plus importants que les rémunérations passées sont élevées. Elle présente cependant des inconvénients pour les personnes qui ont été peu présentes sur le marché du travail dans les années quatre-vingt-dix et qui peuvent avoir été malgré tout très actives par le passé. Certaines garanties ont de ce fait été adoptées durant la période de transition¹.

¹ Pour les personnes qui avaient au moins 30 années de service (ou qui étaient au chômage durant la période 1996-1999), le capital virtuel initial a été calculé à partir de la valeur la plus élevée entre le salaire moyen individuel basé sur les derniers salaires de la personne et le salaire moyen de toutes les personnes présentes dans le régime au cours des années 1996-1999. Pour les autres, il l'a été en utilisant la valeur la plus élevée entre le salaire moyen individuel et 40 % du salaire moyen de toutes les personnes présentes dans le régime, soit approximativement le niveau du salaire minimum.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le passage du système actuel, composé de 42 régimes qui se répartissent en trois étages, régimes de base, complémentaires et supplémentaires, au système universel couvrant l'intégralité des régimes actuels, suppose de garantir la conservation de l'ensemble des droits constitués avant son entrée en vigueur pour les assurés qui seront concernés par son application et qui acquerront des droits du système universel pour une partie de leur carrière et partiront en retraite après son entrée en vigueur.

La définition de ces modalités de transition implique une adaptation des règles de calcul de la retraite qui relèvent du domaine législatif.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par le présent dispositif est de garantir à 100 % les droits à retraite relatifs à la carrière professionnelle accomplie avant l'entrée en vigueur du système universel qui devront être calculés selon les règles des régimes dans lesquels les assurés les ont constitués.

Ces règles supposeront certaines adaptations, pour tenir compte des durées respectives de carrière dans les régimes actuels et dans le système universel, mais également pour permettre la prise en compte des droits habituellement reconnus lors du départ en retraite (droits familiaux pour les enfants nés avant l'entrée en vigueur du nouveau système).

Elles devront également prévoir la possibilité pour l'assuré de bénéficier du montant de retraite minimale prévu par le système universel ainsi que l'application du nouveau coefficient de majoration en lieu et place des décotes et surcotes des régimes antérieurs d'affiliation.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Valoriser les cotisations passées

Valoriser les cotisations versées par les assurés au cours de leur carrière dans les régimes actuels en points du système universel de retraite, suppose de disposer de l'ensemble des données relatives aux cotisations acquittées depuis le début de leur carrière. Toutefois, ces données ne sont pas disponibles dans les 42 régimes de retraite actuels et lorsqu'elles le sont, leur profondeur historique est parfois limitée ce qui fait obstacle à la mise en œuvre de cette solution. Quand bien même cette solution serait techniquement faisable, elle ne serait en outre pas souhaitable compte tenu de la diversité des approches du lien entre cotisations et droit dans les régimes de retraite actuels.

Figier totalement les droits constitués dans les régimes actuels à la date d'entrée en vigueur du système universel

La conservation des droits constitués par les assurés dans les régimes actuels avant l'entrée en vigueur du système universel de retraite aurait pu être réalisée en les figeant à la date de la bascule vers le nouveau système. Toutefois, cette option n'aurait pas permis de prendre en compte les droits familiaux liés à la naissance, à l'adoption ou à l'éducation d'enfants avant l'entrée en vigueur du système universel puisque ces droits ne sont accordés que lors du départ en retraite. Par ailleurs, en l'absence de revalorisation, la valeur de ces droits qui seront liquidés dans plusieurs dizaines d'années pour certains, serait fortement dévaluée, pénalisant ainsi les assurés concernés.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit que, pour les assurés qui relèveront du système universel de retraite, une ordonnance déterminera les modalités de transition entre leurs régimes de retraite actuels et le système universel. Elle prévoira les règles garantissant que les droits à retraite constitués dans le système actuel seront intégralement conservés lors du passage au système universel et bénéficieront donc à l'assuré lors de son départ en retraite.

Pour ces assurés, la retraite correspondant aux droits constitués avant l'entrée en vigueur de la loi sera calculée selon les règles applicables dans les régimes d'affiliation de l'assuré en tenant compte de la part de la carrière accomplie dans le système actuel.

Par ailleurs, l'ordonnance déterminera les conditions dans lesquelles ces assurés bénéficieront des droits familiaux prévus par les régimes actuels de retraite en ce qui concerne les enfants nés avant l'entrée en vigueur du système universel, de la retraite minimale du nouveau système en lieu et place des dispositifs de minima de pensions des précédents régimes et de l'application à l'ensemble de leur retraite du coefficient d'ajustement prévu dans le cadre du mécanisme d'âge d'équilibre.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

L'instauration de règles de transitions vers le système universel concernant l'ensemble des droits constitués dans les 42 régimes actuels de retraites par les assurés ayant entamé leur carrière avant l'entrée en vigueur du système suppose des travaux approfondis permettant de tenir compte de la diversité des règles actuellement en vigueur et des situations des assurés qui seront concernés par le système universel (à partir du 1^{er} janvier 2022 pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 2004 ; à partir du 1^{er} janvier 2025 pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1975 et selon des modalités à prévoir par ordonnance pour ce qui concerne les fonctionnaires, magistrats et militaires et salariés mentionnés à l'article L. 381-32 du code de la sécurité sociale dont la pension de retraite pouvait

être liquidée, au titre de la catégorie de leur emploi, à un âge inférieur à l'âge minimal de droit commun).

Ce délai permettra de mener une concertation avec les partenaires sociaux et d'assurer la coordination entre les règles de transitions et celles du système universel qui seront déterminées après l'entrée en vigueur de la loi. Ce sont les raisons pour lesquelles un délai de douze mois paraît nécessaire.

Article 62 : Intégration de la retraite complémentaire

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

L'ensemble des actifs relève d'un régime de retraite complémentaire, légalement obligatoire.

Les régimes complémentaires des salariés

Tous les salariés relèvent du régime général, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, (CNAV), pour leur retraite de base mais il existe différents régimes de retraite complémentaire obligatoires. Ces régimes ont été généralisés par la loi n ° 72-1223 du 29 décembre 1972 pour les salariés et les anciens salariés et disposent d'une très large latitude en matière de détermination de leurs paramètres de gestion et des conditions de l'équilibre financier de leur régime. Par conséquent, les assiettes de cotisations sont disparates entre les régimes et peuvent intégrer les revenus jusqu'à huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale.

Les salariés de droit privé relèvent de l'association générale des institutions de retraite des cadres et l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO)

En application de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 17 novembre 2017, conclu pour une durée indéterminée, les régimes de l'AGIRC et de l'ARRCO ont fusionné au 1^{er} janvier 2019 : il existe désormais une seule fédération (dénommée AGIRC-ARRCO), sans distinction de régime entre cadre et non cadres, qui compte 22,4 millions de cotisants et 15,6 millions de pensionnés.

L'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale précise que les régimes de retraites complémentaires des salariés de droit privé sont mis en œuvre par des institutions de retraite complémentaire (IRC) et des fédérations regroupant ces institutions, lesquelles sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif et remplissant une mission d'intérêt général. Les salariés sont affiliés obligatoirement à une IRC. Les entreprises qui adhèrent à une institution de retraite complémentaire en deviennent membres adhérents et leurs salariés membres participants, les fédérations exerçant, dans l'intérêt des adhérents et des participants, un contrôle sur les IRC.

La nature conventionnelle du régime se traduit dans la gouvernance de la fédération et des institutions dont les conseils d'administration sont composés paritairement de représentants des organisations d'employeurs et des organisations syndicales de salariés, ainsi que dans la portée limitée du rôle de l'État. Celui-ci autorise le fonctionnement des fédérations et institutions de retraite complémentaire (art. L. 922-1 et L. 922-4 du code de la sécurité sociale) et approuve les statuts et règlements des fédérations et des IRC (art. L. 922-6 du même code).

Au-delà de sa mission de coordination et de contrôle, l'AGIRC-ARRCO a évidemment pour première fonction de déterminer les paramètres et les conditions de l'équilibre financier du régime, par répartition, fonctionnant en points. L'AGIRC-ARRCO est exclusivement financé par les cotisations de ses affiliés, recouvrées par les seize groupes de protection sociale (GPS), et les réserves qu'il s'est constituées.