

## CHAPITRE XV - DISPOSITIONS DIVERSES

### Article 64 : Habilitations finales

#### 1. ETAT DES LIEUX

##### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les dispositions de l'article 64 prévoient trois habilitations à prendre des ordonnances.

Une première ordonnance à portée générale est prévue afin de mettre en conformité l'ensemble des dispositions législatives du système de retraite actuel avec le présent projet de loi. En effet, les dispositions législatives s'appliquant aux 42 régimes actuels de retraite légalement obligatoires, de base et complémentaires nécessitent d'être adaptées et mises en cohérence. Chaque catégorie professionnelle étant affiliée à un régime de retraite appliquant son propre corpus de règles d'acquisition et de valorisation des droits, il est nécessaire de modifier un très grand nombre de textes. Le cadre s'appliquant aux différents régimes de retraite du système actuel est présenté dans l'étude d'impact de l'article 2.

Une deuxième ordonnance est prévue afin de traiter spécifiquement le toilettage des textes liés à l'intégration des agents publics civils et militaires au système universel, en raison des très nombreuses dispositions (du code des pensions civiles et militaires de retraite ou d'ordre statutaire), relative aux règles qui s'appliquent aux agents publics civils et militaires en matière de retraite ou en lien avec la retraite, compte tenu de la forte imbrication qui existe actuellement entre la retraite et les statuts qui s'appliquent aux différentes catégories d'agents publics. Par ailleurs, cette ordonnance devra prévoir les modalités d'application du compte professionnel de prévention à ces agents. Enfin, en cohérence avec les évolutions intervenues en matière de retraite pour ces agents, notamment la mise en extinction du dispositif de la catégorie active, l'ordonnance viendra modifier, en tant que de besoin, les limites d'âges statutaires et les dispositifs de prolongation d'activité après ces limites d'âge.

Enfin, une troisième ordonnance permettra de conserver d'éventuelles spécificités en matière de cotisations dans les territoires ultramarins où le code de la sécurité sociale et donc la présente loi s'appliquent de plein droit : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin<sup>1</sup>. Dans ces territoires, la majorité des dispositions applicables en métropole en matière de retraite sont alignées. Quelques spécificités en matière de cotisations demeurent toutefois :

- des réductions de cotisations s'y appliquent pour les employeurs (pour certains secteurs et les entreprises de moins de 11 salariés) et les indépendants (notamment les deux premières années) ;
- les seuils d'exonération de CSG et de CSG réduite sont plus élevés qu'en métropole.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des territoires mentionnés à l'article L. 111-2 du code de la sécurité sociale.

Cette ordonnance prévoira également les modalités d'application du système universel de retraite à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, où le code de la sécurité sociale ne s'applique pas de plein droit et où des spécificités plus importantes existent en matière de retraite.

A Mayotte, dans le cadre du processus de départementalisation engagé depuis le 31 mars 2011, une convergence progressive des prestations, des cotisations et contributions sociales vers le droit commun métropolitain est mise en œuvre jusqu'en 2036. Ces modalités sont prévues dans l'ordonnance n° 2011-1923 du 22 décembre 2011.

S'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, les distinctions entre les régimes de retraite locaux et la métropole concernent les principaux paramètres du calcul de la pension (âge légal, durée d'assurance, calcul du salaire annuel moyen, taux de cotisation). L'ordonnance n° 2015-896 du 23 juillet 2015 a pour objectif d'aligner progressivement le régime d'assurance vieillesse de base de Saint-Pierre-et-Miquelon sur le droit commun métropolitain.

## **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. »

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

La création du système universel nécessite de mettre en conformité l'ensemble des dispositions législatives en matière de retraite présentes dans différents corpus, avec le présent projet de loi. C'est l'objet de la première ordonnance prévue à l'article 64.

La création du système universel de retraite nécessite également de définir au niveau de la loi les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, dont fait partie leur régime de retraite. La deuxième ordonnance permettra donc de toiletter les textes législatifs impactés par l'intégration des fonctionnaires au système universel et les nombreuses dispositions statutaires portant sur leur retraite ou liées à celle-ci, la mise ne place du compte professionnel de prévention, les limites d'âge et les dispositifs de prolongation d'activité après ces limites d'âge.

Enfin, la création du système universel nécessite d'adapter au niveau législatif les dispositions spécifiques aux territoires ultra-marins, c'est l'objet de la troisième ordonnance prévue à l'article 64.

## **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1 OPTIONS ENVISAGÉES**

##### *Option exclue tendant à l'intégration des dispositions de toilettage dans le projet de loi*

Cette option consisterait à intégrer dans le présent projet de loi l'ensemble des dispositions de toilettage et de mise en cohérence rédactionnelles résultant de la refonte des règles applicables aux 42 régimes actuels de retraite légalement obligatoires.

Toutefois, l'insertion des toilettages de très grande ampleur dans le présent projet de loi nuirait fortement à sa lisibilité et ne permettrait pas au Parlement d'avoir un débat de fond sur les sujets afférents aux retraites.

#### **3.2 DISPOSITIF RETENU**

Il est demandé au Parlement d'habiliter le Gouvernement par voie d'ordonnance, dans un délai de 12 mois, afin de lui permettre de mener à bien les travaux de toilettage et d'adaptation des textes en matière de retraite, en conséquence de la création du système universel.

Il en va de même spécifiquement pour les règles applicables aux agents publics civils et militaires. S'agissant des territoires ultra-marins, il est demandé au Parlement d'habiliter le Gouvernement par voie d'ordonnance, pour un délai de 18 mois, afin de mener à bien les travaux d'adaptation des textes en matière de cotisation pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Cette ordonnance prévoira également les modalités d'application du système universel de retraite à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

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

## **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

La création du système universel de retraite suppose de refondre les dispositions s'appliquant aux 42 régimes actuels de retraite légalement obligatoires, de base et complémentaires. Cette refonte rend nécessaire des adaptations rédactionnelles dans un très grand nombre de textes, c'est pourquoi un délai de 12 mois à compter de la publication de l'ordonnance est nécessaire.

Il en va de même pour les nombreuses règles de retraite et statutaires applicables aux agents publics civils et militaires, qui se dénombrent en plusieurs centaines de dispositions et qui nécessitent d'être adaptées en conséquence de la création du système universel. Un délai de 12 mois à compter de la publication de l'ordonnance est donc également nécessaire pour mener à bien ces travaux et les concertations nécessaires (pour les dispositions statutaires).

Enfin l'évolution des règles applicables aux territoires ultra-marins suppose la conduite d'une expertise particulière compte-tenu des spécificités de ces territoires, pour définir en cible et dans la période transitoire, les modalités d'application du système universel. C'est pourquoi un délai de 18 mois paraît nécessaire.

## Article 65 : Epargne retraite

### 1. ETAT DES LIEUX

#### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le présent article ratifie trois ordonnances relatives aux dispositifs de retraite supplémentaire.

Ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle

L'ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle transpose la directive (UE) 2016/2341 dite « IORP II » et a été prise sur le fondement de l'article 199 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE). Cette directive fixe le cadre d'exercice pour les organismes dédiés à la gestion d'engagement de retraite professionnelle, pour des travailleurs salariés ou non.

La transposition de la directive précitée a été anticipée par l'ordonnance n° 2017-484 du 6 avril 2017 relative à la création d'organismes assurantiels dédiés à l'exercice de l'activité de retraite professionnelle supplémentaire et à l'adaptation des régimes de retraite supplémentaire en unités de rente. Cette ordonnance a introduit le statut d'organismes de retraite professionnelle supplémentaire à l'article L. 381-1 du code des assurances (fonds de retraite professionnelle supplémentaire ou FRPS), à l'article L. 214-1 du code de la mutualité (mutuelle ou union de retraite professionnelle supplémentaire ou MRPS) et à l'article L. 942-1 du code de la sécurité sociale (institutions de retraite professionnelle supplémentaire ou IRPS).

Ainsi, l'ordonnance qu'il est proposé de ratifier achève la transposition de la directive « IORP II », notamment en renforçant l'information à fournir aux affiliés et en introduisant la faculté de transfert transfrontalier de portefeuilles de contrats.

Enfin, le périmètre des engagements que les organismes de retraite professionnelle supplémentaire peuvent porter a été étendu aux contrats souscrits individuellement et à adhésion facultative, ce qui permet à ces véhicules d'assurer désormais tout type de plan d'épargne retraite. Les organismes de retraite professionnelle supplémentaire constituent, dans ce cadre complété, des véhicules spécifiquement conçus et adaptés pour porter des engagements de retraite et pour financer l'économie sur le long terme, en dégagant une performance attractive pour les épargnants.

Ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire

L'ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire a été prise sur le fondement de l'article 197 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE).