

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).

Elle transpose la directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les Etats membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire, en prohibant dans tous les contrats de retraite professionnelle supplémentaire la condition de l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise au moment de la liquidation pour bénéficier des prestations attachées.

Les régimes régis par l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale sont particulièrement concernés par l'ordonnance. Il s'agit en effet de régimes à prestations définies (le régime dit additionnel garantit soit un revenu à la retraite égal à un pourcentage du salaire ; le régime dit différentiel assure un taux de remplacement tous régimes confondus) dont les droits afférents sont conditionnés à l'aléa de la présence du salarié dans l'entreprise au moment du départ en retraite. L'ordonnance interdit donc tout aléa lié à la présence du salarié dans l'entreprise au moment du départ en retraite et prévoit ainsi que les droits accumulés par le bénéficiaire doivent lui rester acquis, y compris après son départ de l'entreprise.

L'ordonnance procède en outre à une adaptation du régime social des dispositifs de retraite à prestations définies, en créant un régime social spécifique aux dispositifs à prestations à droits certains. L'ordonnance soumet à plusieurs conditions liées au dispositif de retraite supplémentaire le bénéfice de ce régime social (plafonnement de l'acquisition des droits, conditions de performance professionnelle du bénéficiaire pour les mandataires sociaux et les salariés dont la rémunération excède huit fois le plafond annuel de la Sécurité sociale, modalités de revalorisation des droits, existence au bénéfice de l'ensemble des salariés de l'entreprise d'un des dispositifs de retraite professionnelle supplémentaire listés par l'ordonnance).

Ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite

Enfin, l'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite est prise sur le fondement de l'article 71 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises. Elle vise à renforcer l'attractivité de l'épargne retraite afin d'offrir aux épargnants des produits d'épargne plus performants. D'autre part, le développement de cette épargne de long terme procurera aux entreprises davantage de financements en fonds propres pour accompagner leur croissance et financer l'innovation. Les principes de la réforme ont ainsi été fixés dans la loi PACTE :

- Portabilité des droits acquis sur les différents produits ;
- Assouplissement des modalités de sortie en rente ou en capital ;
- Stimulation de la concurrence sur ce marché par une ouverture de tous les produits d'épargne retraite aux assureurs, aux gestionnaires d'actifs et aux fonds de retraite professionnelle supplémentaire.

Sur ce fondement, l'ordonnance définit les règles applicables aux différents produits d'épargne retraite (individuels ou souscrits dans le cadre professionnel), fixe les règles spécifiques aux plans d'épargne retraite souscrits dans le cadre d'un contrat d'assurance, définit le régime fiscal et le

régime social applicables aux plans d'épargne retraite et fixe les conditions dans lesquelles le nouveau régime de l'épargne retraite sera applicable aux contrats en cours.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

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. / Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. »

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, les ordonnances ne peuvent plus être ratifiées de manière implicite. Une mesure législative dédiée est donc nécessaire.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La rectification des ordonnances citées par l'article 65 vise à conférer à ces textes valeur législative et, à la marge, à clarifier certaines dispositions.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Option exclue n° 1 Aucune autre option que la ratification des ordonnances n'est envisageable.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu consiste à ratifier les ordonnances n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite, n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire, et n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des

institutions de retraite professionnelle, en apportant quelques précisions de rédactions aux deux dernières.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4. 1 IMPACTS JURIDIQUES

La ratification des ordonnances citées par l'article 64 aura pour conséquence de conférer à ces textes force de loi. En effet tant qu'une ordonnance n'est pas ratifiée, elle demeure un acte administratif dont la légalité peut être contestée devant le juge administratif soit par voie d'action, soit par voie d'exception. Durant cette même période, les dispositions de l'ordonnance ne peuvent faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article prévoit de ratifier sans modification l'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.

Une modification est proposée concernant l'ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle : le présent article modifie le chapitre II du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale afin de préciser les conditions d'information des affiliés par les institutions de retraite professionnelle supplémentaire ou institutions de prévoyance en cas de variation significative des provisions techniques des engagements de retraite qu'ils portent. Il est ainsi précisé que cette information est indépendante de la notice d'informations prévue au premier alinéa de l'article L. 932-6 du même code. Cette modification permet une harmonisation des dispositions entre le code de la sécurité sociale et les codes des assurances et de la mutualité.

Enfin, deux modifications sont proposées concernant l'ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire. L'article précise ainsi que le plafond annuel d'acquisition de droits à hauteur de 3 % de la rémunération annuelle, mentionné au 2° de l'article L. 137-11-2, s'applique à la rémunération annuelle versée par chaque employeur. Enfin, l'article L. 143-0 du code des assurances est modifié afin de clarifier le fait que l'obligation d'information des ayants droit du bénéficiaire ne s'applique que si le contrat prévoit le versement de droits au bénéfice d'ayants droit désignés par le bénéficiaire décédé.

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

Les ordonnances n° 2019-575 et n° 2019-697 transposent les directives européennes 2014/50/UE et 2016/2341.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

S'agissant de l'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite, la réforme des produits d'épargne retraite a pour objectif de renforcer l'attractivité de ces produits et de dynamiser la gestion financière de cette épargne de long terme (cf. étude d'impact de la loi PACTE).

S'agissant de l'ordonnance transposant la directive dite IORP 2, depuis l'introduction du cadre de gestion des organismes dédiés à la retraite professionnelle par la publication des ordonnances n° 2017-484 du 6 avril 2017 et n° 2019-575, quatre organismes ont obtenu un agrément permettant leur exercice. D'autres organismes devraient être mis en place, du fait notamment du cadre rénové institué par la réforme de l'épargne retraite par l'ordonnance n°2019-766 précitée et de l'ouverture des FRPS aux engagements de retraite à adhésion individuelle.

Enfin, s'agissant de l'ordonnance n° 2019-697, l'ordonnance a un impact en particulier sur les contrats de retraite à prestations définies à droits aléatoires : en effet, l'ordonnance pose le principe d'une interdiction d'affiliation de nouveaux bénéficiaires aux régimes à droits aléatoires à compter de la publication de l'ordonnance et d'acquisition de nouveaux droits aléatoires à compter du 1^{er} janvier 2020. S'agissant des nouveaux dispositifs, l'ordonnance prévoit l'instauration d'un régime social spécifique aux régimes à prestations définies à droits certains, favorisant de ce fait l'instauration de régimes à prestations définies à droits acquis, dans le respect des prescriptions de la directive 2014/50. Désormais, pour bénéficier du régime social prévu à l'article L. 137-11-2 du code de la sécurité sociale, les régimes de retraite à prestations définies à droits acquis devront être gérés exclusivement par un organisme assureur relevant du code des assurances, du code de la sécurité sociale ou du code de la mutualité.

4.3 IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Il est proposé de ratifier l'ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire en introduisant deux modifications :

La première modification permettra de confirmer que pour les salariés multi employeurs, la création des droits est limitée à 3% de la rémunération annuelle versée par chaque employeur et non à 3% de la rémunération versée par l'ensemble des employeurs.

La seconde modification n'a pas d'impact sur les assurés.

Il est proposé de ratifier l'ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle, en introduisant une modification qui permettra d'améliorer l'information des assurés en faisant converger les modalités vers ce qui se pratique du côté des sociétés d'assurance et des mutuelles.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La clarification de limitation du plafond de 3 % à la rémunération versée par chaque employeur dans l'ordonnance n° 2019-697 permettra d'alléger la tâche des services administratifs chargés de vérifier le respect de ce plafonnement des droits et de limiter les contentieux liés à une interprétation possiblement ambiguë de l'article L. 137-11-2.

4.5 IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Comme évoqué supra, l'ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle impose que les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprise soient pris en considération dans les investissements financiers réalisés.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations pour l'ensemble du projet de loi figurent dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.1.1 Application dans le temps

Le présent article entre immédiatement en vigueur.

5.1.2 Textes d'application

L'ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire, requiert de publier un arrêté pour désigner l'organisme auquel les entreprises doivent notifier les droits supplémentaires à prestations de retraite acquis année après année par leurs salariés (3° du I de l'article L. 137-11-2.).