

Article 10

L’instauration d’un coefficient d’ajustement, associé à un âge d’équilibre

L’article 10 précise les conditions d’application du coefficient d’ajustement de la valeur du point, applicable aux assurés du nouveau système universel.

Couplé à un âge d’équilibre, ce coefficient est le corollaire de l’équilibre du système de retraite. Il poursuit un double objectif de pérennité financière et de liberté dans le choix de départ à la retraite.

Loin d’être une innovation juridique, le dispositif retenu reprend les mécanismes de surcote et de décote d’ores et déjà appliqués dans le droit en vigueur, notamment au titre de la référence à un âge du taux plein dans les régimes de base ou des coefficients temporaires mis en place à l’AGIRC-ARRCO.

I. L’APPLICATION DES RÈGLES DE DÉCOTE ET DE SURCOTE DANS LE DROIT EN VIGUEUR

Le coefficient d’ajustement ne saurait être considéré comme une innovation juridique rompant avec les logiques applicables dans le droit en vigueur. Loin d’être marginale, l’application de règles de surcote et de décote fait déjà partie intégrante des règles de calcul des pensions de retraite.

A. LA MÉCANIQUE DU TAUX PLEIN DANS LES RÉGIMES DE BASE

- La définition d’une durée d’assurance de référence, dans les régimes actuels en annuités, conduit d’ores et déjà à appliquer un mécanisme de décote aux assurés qui ne justifient pas d’une carrière complète.

Dans le régime général, le taux retenu pour le calcul de la pension – au maximum de 50 % – est minoré de 1,25 % par trimestre manquant, dans la limite d’un plafond de vingt trimestres. Ce taux ne peut donc être inférieur à 37,5 % au régime général ⁽¹⁾.

Progressivement transposée au régime de la fonction publique en 2003, puis aux régimes spéciaux en 2008, cette décote s’applique en l’absence d’obtention du taux plein.

Ce dernier est obtenu par l’assuré en justifiant de la durée d’assurance de référence applicable à sa génération, de l’atteinte de l’âge d’annulation de la décote ou du bénéfice de l’attribution du taux plein en application d’un régime d’invalidité, d’invalidité ou de handicap.

(1) La décote, qui correspond à une minoration de 1,25 % du taux de liquidation de 50 %, s’élève donc à – 0,625 % par trimestre manquant.

- À l'inverse, le taux plein peut être majoré dès lors que l'assuré justifie d'une durée d'assurance supérieure à celle de référence applicable à sa génération.

Une surcote s'applique alors – cette fois-ci, sans plafonnement –, dans les mêmes proportions que la décote – c'est-à-dire 1,25 % par trimestre supplémentaire accompli ⁽¹⁾.

B. L'APPLICATION DE COEFFICIENTS DANS LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES

- Plus proche du système-cible, le régime AGIRC-ARRCO par points applique lui-même une règle de décote pour les salariés n'ayant pas la durée d'assurance de référence de leur génération. Elle se déclenche lorsque la retraite de base a été liquidée sans remplir la condition de taux plein.

Dénommé « coefficient d'anticipation », le mécanisme de décote revient à appliquer à la retraite versée par l'AGIRC-ARRCO une minoration croissante avec le nombre de trimestres manquants ⁽²⁾.

- Le régime AGIRC-ARRCO a lui-même instauré un mécanisme comparable à l'âge d'équilibre, sous la forme de « coefficients temporaires » applicables aux assurés selon leur âge de départ à la retraite.

Parfois qualifiés de « bonus-malus », ces coefficients prennent également la forme d'une majoration ou d'une minoration visant à inciter les assurés à liquider leurs droits au-delà de l'âge légal de départ à la retraite.

(1) Le montant de la surcote peut varier selon les régimes. La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) applique, par exemple, un taux de majoration de 0,75 % par trimestre supplémentaire.

(2) Le coefficient d'anticipation est ainsi fixé à 0,99 pour un trimestre manquant, puis décroît jusqu'à atteindre 0,43 pour une durée d'assurance inférieure de dix ans à la durée de référence.

Le précédent de l'AGIRC-ARRCO

Confrontés aux déséquilibres démographiques et financiers des régimes AGIRC et ARRCO, les partenaires sociaux appliquent depuis 2019 deux catégories de « coefficients temporaires ».

Créés par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 30 octobre 2015 et maintenus par celui du 17 novembre 2017, ces coefficients sont très proches d'un âge d'équilibre, tant dans leur finalité que dans leur application.

S'agissant de leur finalité, les coefficients visent à inciter à l'allongement de la durée d'activité au-delà de l'âge d'obtention du taux plein, afin de retarder l'âge de liquidation de la retraite complémentaire.

S'agissant de leur application, ces coefficients sont assimilables à un dispositif de « bonus-malus ». Ils s'appliquent depuis le 1^{er} janvier 2019 aux assurés du régime complémentaire nés à compter du 1^{er} janvier 1957 et se déclinent en deux outils distincts :

– les « coefficients de solidarité », d'une part, consistent à minorer de 10 % le montant de la retraite complémentaire durant trois ans – cette minoration ne s'appliquant pas au-delà de 67 ans. Une série de dérogations a néanmoins été prévue. Sont notamment exclus du dispositif les assurés exonérés de contribution sociale généralisée (CSG) et ayant liquidé leur retraite de base au taux plein, et les assurés en situation de handicap, remplissant les conditions d'un départ anticipé et justifiant d'un taux d'incapacité permanente partielle d'au moins 50 %. Pour les assurés assujettis au taux réduit de CSG et ayant liquidé leur retraite de base au taux plein, cette minoration est abaissée à 5 % par an ;

– les « coefficients majorants », d'autre part, conduisent à majorer de 10 %, durant une année, le montant de la retraite complémentaire des assurés ayant poursuivi leur activité huit trimestres au-delà de la date à laquelle ils ont rempli les conditions d'obtention du taux plein dans le régime de base. Ces majorations sont portées à 20 % et 30 % lorsque les assurés dépassent cette date du taux plein de respectivement au moins douze ou seize trimestres.

L'ANI du 10 mai 2019 a aménagé ces coefficients temporaires, tout en prévoyant une clause de revoyure en 2020 pour déterminer l'opportunité de les faire évoluer au regard du niveau des réserves et de l'évolution des pensions restant à courir jusqu'à 2033.

Il a également intégré dans la liste des assurés exonérés des coefficients de solidarité ceux ayant bénéficié de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) à la veille de leur retraite, ceux pouvant attester d'une incapacité permanente d'au moins 20 % à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle et ceux ayant bénéficié de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Ce régime s'appliquera *a minima* jusqu'en 2022, sauf nouvel ANI conclu entre temps.

● Les salariés de droit public affiliés à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) pour leur retraite complémentaire et les travailleurs indépendants affiliés au régime complémentaire des indépendants (RCI) se voient également appliquer une décote lorsque la liquidation de leur retraite de base intervient sans atteinte de la condition du taux plein.

Les coefficients temporaires mis en place pour les salariés du privé ne s'appliquent en revanche pas.

● S'agissant des professions libérales, les règles de décote et de surcote diffèrent selon les régimes, comme l'illustre le tableau *infra*.

**RÈGLES DE DÉCOTE ET DE SURCOTE APPLICABLES
AUX RÉGIMES DE RETRAITE DES PROFESSIONS LIBÉRALES**

	Décote*	Surcote*
CPRN	1,25 %	0,5 %
CAVOM	de 0,75 % à 0,95 %	-
CARMEF	-	de 0,50 % à 1,25 %
CARCDSF	1,50 %	1 % dans la limite de 20 %
CARPV	1,25 %	-
CARPIMKO	1,25 % dans la limite de 25 %	1,25 % dans la limite de 25 %
CAVAMAC	de 5 % à 25 % par année	5 % pour chaque année pleine dans la limite de 25 %
CAVEC	1,25 %	0,75 % dans la limite de 15 %
CIPAV	Même abattement qu'au régime de base si la pension du régime de base a été liquidée, ou 5 % par année dans le cas contraire	5 % par année si l'affiliation est supérieure à trente ans
CAVP	de 0,50 % à 1,25 %	0,50 %
CNBF	1,25 %	-

(*) Par trimestre manquant ou trimestre supplémentaire.

Source : Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant un système universel de retraite et le projet de loi organique relatif au système universel de retraite, à partir de l'étude d'impact du projet de loi.

● Pour les non-salariés agricoles, enfin, aucun mécanisme de décote ou de surcote ne s'applique.

II. LA JUSTIFICATION D'UN ÂGE D'ÉQUILIBRE COMME CLAUSE DE SAUVEGARDE FINANCIÈRE DU SYSTÈME UNIVERSEL

Indispensable dans son principe, l'âge d'équilibre permettra de concilier la pérennité financière du système universel et la liberté de choix dans l'âge de départ à la retraite. Il favorisera par ailleurs, par rapport au droit en vigueur, la situation des carrières courtes et hachées, et constitue donc un facteur supplémentaire de redistribution.

L'article 10 en fixe à la fois les principes et les modalités de fixation.

A. LE PRINCIPE D'UN COEFFICIENT D'AJUSTEMENT APPLICABLE AUX ASSURÉS DU SYSTÈME UNIVERSEL

- L'inscription dans la loi d'un âge d'équilibre vise à garantir la soutenabilité financière du système de retraite par répartition. Il prend la forme d'un mécanisme de décote et de surcote, dénommé « coefficient d'ajustement ».

Ce coefficient doit permettre de construire le nouveau système universel sur des fondations solides, au regard notamment des dernières projections actualisées du Conseil d'orientation des retraites (COR).

La confiance retrouvée dans notre système de retraite ne pourra se passer d'une approche responsable financièrement. Le rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites retenait lui-même cette option : « *Dans le système universel, le dispositif du taux plein sera conservé, assorti, comme aujourd'hui, d'une décote et d'une surcote.* » ⁽¹⁾

- La définition d'un âge d'équilibre permettra de concilier deux objectifs du système de retraite par répartition :

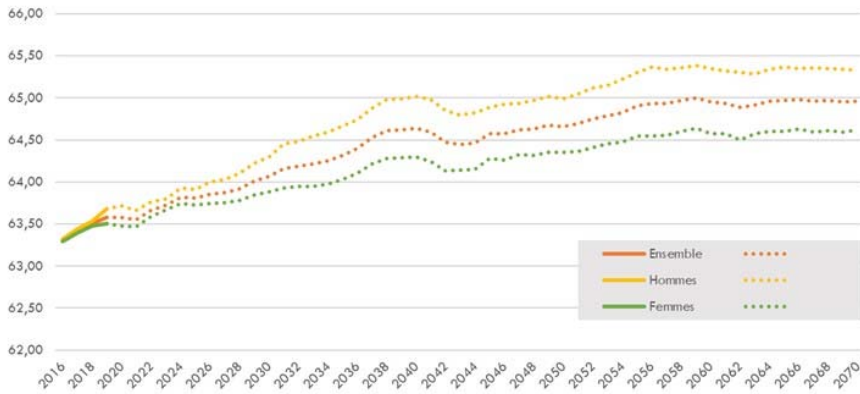
- d'une part, la liberté de l'assuré dans le choix de sa date de départ à la retraite, dans le respect d'un âge minimal maintenu – sauf exceptions – à 62 ans. L'assuré choisira ainsi librement, et en autonomie, le moment adapté de départ à la retraite à partir d'un arbitrage sur le niveau de pension projeté ;

- d'autre part, le nécessaire équilibre financier du système universel. En termes techniques, l'âge d'équilibre est celui qui permet de maintenir un niveau de rendement constant du point entre générations. Son niveau évoluera en fonction des trajectoires respectives de l'augmentation de l'espérance de vie et du temps passé à la retraite.

- Cet âge d'équilibre tire d'ailleurs les conséquences d'un âge de départ à la retraite d'ores et déjà supérieur à l'âge légal, comme l'illustrent les données de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) *infra*, complétées de projections sur les cinquante prochaines années.

(1) Rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites, « Pour un système universel de retraite », juillet 2019, p. 47.

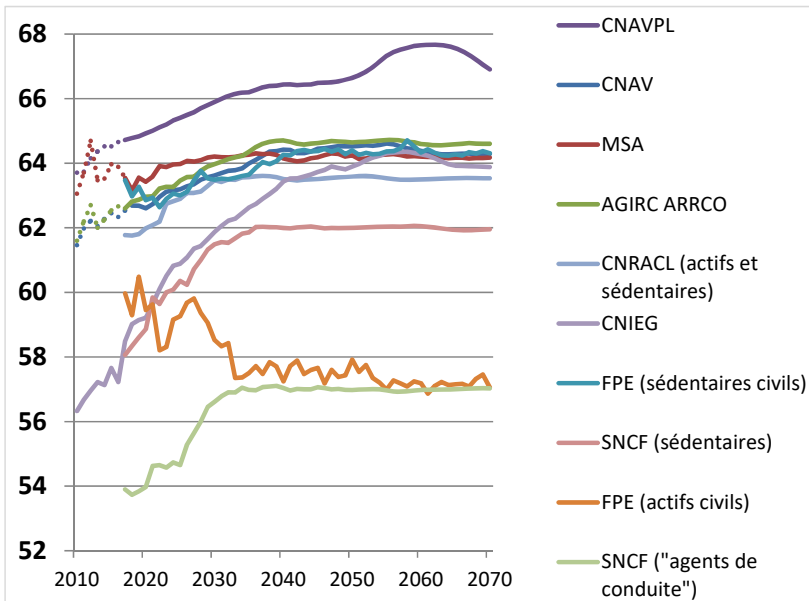
ÂGE MOYEN DE DÉPART EN RETRAITE CONSTATÉ PUIS PROJETÉ (HORS DÉPARTS ANTICIPÉS)



Source : Caisse nationale d'assurance vieillesse – Modèle « Prisme » (Projections des retraites, simulations, modélisation et évaluations).

Les données du COR permettent d'entrer dans le détail par régime. Hors catégories actives, l'âge moyen de départ à la retraite dépasse ici aussi 62 ans pour l'ensemble des régimes.

ÂGE MOYEN DE DÉPART PROJETÉ À LA RETRAITE POUR CERTAINS RÉGIMES



Source : Conseil d'orientation des retraites (COR), auditionné par la commission des affaires sociales le 7 février 2019.

• La rédaction proposée pourra même, dans de nombreux cas, être plus favorable que le droit en vigueur.

Outre l'absence de surcote dans certains régimes, la fixation de l'âge d'annulation de la décote à 67 ans pénalise actuellement de nombreux assurés – en particulier ceux aux carrières courtes et hachées. Aujourd'hui, la part d'assurés devant attendre cet âge est de près d'un sur six et représente 20 % des femmes. À droit constant, cette proportion n'aurait cessé d'augmenter avec l'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein, aux termes du calendrier dit « Touraine » issu de la loi du 20 janvier 2014 ⁽¹⁾.

Une condition d'assurance inférieure à la durée de référence de la génération se traduit par une double diminution de la pension, à la fois *via* le taux retenu et *via* le coefficient de proratisation.

Au total, un actif pénalisé durant sa vie professionnelle par des carrières heurtées – par exemple avec une succession de contrats courts ou de longues périodes d'inactivité – voit ses difficultés renforcées par l'impossibilité d'atteindre le taux plein avant 67 ans.

B. LES PARAMÈTRES DU COEFFICIENT D'AJUSTEMENT

L'article 10 définit les modalités d'application (I) et de fixation (II) du futur coefficient d'ajustement, associé à un âge d'équilibre.

1. Les grands principes du coefficient d'ajustement

Le I définit les grands principes et modalités d'application du coefficient d'ajustement, inscrits au nouvel article L. 191-5 du code de la sécurité sociale.

Sont ainsi précisées :

- les règles de calcul. Le coefficient est fixé en fonction de l'écart séparant la date de liquidation de la retraite par l'assuré de l'âge d'équilibre applicable à sa génération. Cet écart est exprimé en mois entiers ;

- les conséquences sur les droits à retraite. Le coefficient conduit à majorer le niveau de la retraite de l'assuré liquidant sa retraite après l'âge d'équilibre applicable à sa génération. À l'inverse, il minore ce niveau lorsque la liquidation intervient avant ce même âge d'équilibre ;

- les modalités de fixation. Le niveau du coefficient est fixé par décret. Il sera néanmoins possible au conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) d'en modifier la valeur, sans que cette modification puisse être supérieure ni inférieure d'un tiers à celle définie par voie réglementaire. Cette délibération donnera lieu soit à une approbation soit à un rejet motivé par le pouvoir réglementaire. Le Gouvernement a d'ores et déjà indiqué que le niveau de

(1) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

la décote ou de la surcote serait fixé à 5 %, soit l'équivalent du taux actuel par trimestre (1,25 %) converti en année.

En l'absence de précision contraire, ce coefficient d'ajustement s'appliquera sur l'ensemble de la période de versement de la pension.

2. Les modalités de fixation de l'âge d'équilibre

- Le coefficient d'ajustement présenté *supra* est la traduction technique d'un âge moyen de départ à la retraite devant garantir l'équilibre du nouveau système – dit « âge d'équilibre ».

Concernant l'évolution de l'âge d'équilibre « *par génération à hauteur des deux tiers de l'évolution des prévisions d'espérance de vie à la retraite des assurés* », le rapporteur s'interroge sur le moment à partir duquel cette espérance de vie à l'âge de départ à la retraite sera évaluée. En d'autres termes, le référentiel sera-t-il établi à la naissance de la génération visée, à la date d'entrée moyenne dans la vie active, à vingt ans de la date de la date de départ en retraite de la génération précédente... ?

Par ailleurs, la même interrogation subsiste quant au choix de l'organisme en charge de déterminer « *l'évolution des prévisions d'espérance de vie à la retraite des assurés* ».

Cet âge d'équilibre évoluera « *par génération à hauteur des deux tiers de l'évolution des prévisions d'espérance de vie à la retraite des assurés* ». Cette évolution, qui sera également exprimée en mois entiers, sera traduite par décret.

Reprenant le droit proposé pour le coefficient d'ajustement, la fixation de l'âge d'équilibre relèvera de la compétence du pouvoir réglementaire (I). Ici aussi, le conseil d'administration de la future CNRU pourra néanmoins proposer d'en modifier le niveau, « *sous réserve que l'évolution qui en résulte soit nulle ou suive le même sens sans pouvoir être supérieure à l'évolution des prévisions d'espérance de vie à la retraite des assurés* ». Cette réserve, dont la clarté ne relève pas de l'évidence à sa seule lecture, pourra être utilement précisée lors des débats parlementaires.

La délibération donnera également lieu soit à une approbation, soit à un rejet motivé par le pouvoir réglementaire.

- La toute première fixation de l'âge d'équilibre reposera sur une délibération du même conseil d'administration formulée avant le 30 juin 2021 (II).

Ce niveau devra être défini « *en prenant en compte l'âge moyen projeté de départ à la retraite des salariés du régime général hors départs anticipés [pour la génération 2004] par le comité d'expertise indépendant des retraites* » (CEIR).

Un décret fixera ensuite, au regard de cette délibération, un premier âge d'équilibre avant le 31 août 2021.

La mention d'un âge d'équilibre à 65 ans dans l'étude d'impact du projet de loi est une hypothèse par défaut, à titre conventionnel. Il s'agit de l'âge de départ au taux plein pour une personne ayant débuté son activité professionnelle à 22 ans (soit l'âge moyen de début de carrière aujourd'hui) et validé 43 années de cotisation (soit la durée d'assurance applicable à la génération 1975 pour atteindre le taux plein).

3. Des dérogations prenant en compte des situations spécifiques

Le maintien d'âges de départ anticipés à la retraite implique d'adapter le fonctionnement de l'âge d'équilibre pour les assurés concernés.

Le tableau *infra* recense les coordinations effectuées dans les autres articles du projet de loi.

DÉROGATIONS À L'ÂGE D'ÉQUILIBRE MENTIONNÉ À L'ARTICLE L. 191-5

Article du projet de loi	Article créé ou modifié au sein du code de la sécurité sociale ou modification proposée	Objet de l'article	Abaissement de l'âge d'équilibre...	Application du coefficient de majoration
28	L. 192-1	Retraite anticipée pour carrière longue	De deux ans	Possible à compter de l'atteinte de l'âge d'équilibre
29	L. 192-2	Retraite anticipée pour handicap	À l'âge de départ de l'assuré	Pas d'application de coefficient de minoration ni de majoration possible
30	L. 192-3	Retraite pour inaptitude au travail	À l'âge de départ de l'assuré (62 ans minimum)	Pas d'application de coefficient de minoration ni de majoration possible
32	L. 192-4	Retraite pour incapacité permanente liée à l'exposition à un facteur de pénibilité	À l'âge de départ de l'assuré	Pas d'application de coefficient de minoration ni de majoration possible
33	L. 192-5	Départ anticipé au titre de l'utilisation du C2P	De deux ans maximum	Possible à compter de l'atteinte de l'âge d'équilibre
35	Art. 41 de la loi n° 98-1194	Transformation de l'allocation de cessation anticipée d'activité au titre de l'amiante (ACAATA) en pension de retraite	À l'âge auquel l'ACAATA cesse d'être versée à l'assuré	Pas d'application de coefficient de minoration ni de majoration possible
36	L. 723-2	Métiers dangereux régalien	Par décret, au maximum à la limite d'âge applicable à l'assuré	Pas d'application de coefficient de minoration ni de majoration possible

37	L. 724-3**	Militaires	Par décret	Pas d'application de coefficient de minoration ni de majoration possible
----	------------	------------	------------	--

(*) À condition que la limite d'âge éventuellement applicable soit inférieure ou égale à 62 ans.

(**) Pour la liquidation de la première part de retraite.

Source : Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant un système universel de retraite et le projet de loi organique relatif au système de retraites.

*

* *