

TITRE V DISPOSITIONS FINALES

CHAPITRE I^{ER}

La conservation à 100 % des droits constitués avant l'entrée en vigueur du système universel de retraite

Article 61

Habilitation à prendre par ordonnance les mesures relatives à la prise en compte des droits acquis des assurés ayant été affiliés à un ou plusieurs régimes de retraite dans l'ancien système et ayant vocation à intégrer le système universel

Cet article vise à définir les conditions de prise en compte et de valorisation des droits acquis avant l'entrée dans le système universel, pour les assurés affiliés à un ou plusieurs régimes avant la transition.

L'objectif est de sécuriser le mode de calcul des droits à la retraite de ces assurés qui basculeront dans le système universel, en tenant compte à la fois des droits acquis au titre des anciens régimes obligatoires de retraite et des droits acquis au titre des périodes d'affiliation au système universel.

L'article habilite ainsi le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires pour assurer la prise en compte des périodes d'affiliation à des régimes obligatoires de retraite antérieures ou postérieures à l'entrée en vigueur du système universel de retraite, afin de préserver, pour ces assurés les effets légitimement attendus de ces périodes d'affiliation antérieures à l'affiliation au système de retraite.

I. L'ENJEU DE LA VALORISATION DES DROITS ACQUIS POUR LES GÉNÉRATIONS DE TRANSITION

L'article 63 du projet de loi dispose que les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 2004 ⁽¹⁾ seront affiliés immédiatement au système universel. L'enjeu de la transition repose ainsi quasi-exclusivement sur les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1975 et ayant été affiliés à un ou plusieurs régimes avant d'entrer au système universel.

Cette affiliation, dite « successive », consiste à faire « *coexister l'ancien et le nouveau régime* » ⁽²⁾, comme le souligne le Conseil d'orientation des retraites (COR). Cela suppose, pour les générations de la transition, de conserver les paramètres de calcul de l'ancien système pendant toute la période de transition.

(1) *Se référer au A du II de l'article 63 du présent projet de loi.*

(2) *Conseil d'orientation des retraites (COR), « Les modes de calcul des droits et la transition d'un système à l'autre », Note de présentation générale, séance du 14 février 2018.*

Le choix d'une transition progressive reposant sur une affiliation successive pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1975 signifie que les droits de l'ancien régime seront figés à la date de la bascule vers le nouveau système, sans que le régime soit fermé pour autant. À partir de la date de bascule retenue, les assurés acquerront des droits uniquement au titre du nouveau régime. Ainsi, « *la pension à la liquidation est calculée comme si ces personnes avaient été affiliées successivement à deux régimes différents, l'ancien puis le nouveau régime* », en fonction de la durée passée au sein de chaque régime.

Le COR souligne que dans le cas d'une telle transition progressive, la question qui se pose est celle de la « *valorisation des droits acquis dans l'ancien régime* » (cf. encadré).

Les enjeux de la valorisation des droits en cours d'acquisition

Le COR ⁽¹⁾ souligne que deux méthodes peuvent être utilisées pour convertir les droits : le maintien des « droits acquis » dans le passé – c'est-à-dire la valorisation des engagements d'un régime de retraite à un instant donné –, ou la valorisation des cotisations passées.

- La méthode dite du maintien des « droits acquis » consiste à « *calculer la pension acquise dans l'ancien régime à la date de transformation et à la convertir en nombre de points ou en euros* ».

Selon le COR, cette méthode est appropriée en cas de transition immédiate, mais pose plusieurs difficultés pour le calcul de la pension acquise dans l'ancien régime en annuités :

- ainsi, la pension de l'ancien régime dépend généralement d'une durée de cotisation ainsi que d'une durée d'assurance pour une retraite à taux plein. Estimer le montant de pension acquis dans l'ancien régime lors de la transition implique donc de faire des hypothèses sur les conditions de liquidation – accorde-t-on le bénéfice du taux plein à l'assuré ? –, puis à proratiser la pension retenue en fonction des périodes passées dans l'ancien régime ;

- des hypothèses doivent en outre être formulées pour estimer le salaire de référence utilisé dans le calcul : il peut s'agir des meilleurs salaires, des salaires de fin de carrière ou « *à défaut, le dernier salaire connu peut par exemple être conventionnellement retenu* ».

- La méthode de la valorisation des cotisations passées consiste à « *accorder des droits dans le nouveau régime [...] en fonction des cotisations correspondant à la période d'activité passée dans l'ancien régime* ».

En pratique, cela revient à considérer que le régime cible a toujours existé. Cette solution pose une contrainte technique, puisqu'elle requiert de disposer d'un historique des cotisations individuelles.

D'après les informations transmises au rapporteur par le Gouvernement, les modalités concrètes de la transition en termes de valorisation des droits acquis sont encore au stade de la concertation et seront tranchées par l'ordonnance.

Le présent article renvoie ainsi à une ordonnance le soin de définir les conditions de prise en compte et de valorisation des droits acquis.

(1) COR, « *Les modes de calcul des droits et la transition d'un système à l'autre* », Note relative à la transition vers un nouveau régime de retraite, séance du 14 février 2018.

II. LE CHAMP DE L'HABILITATION PROPOSÉE

1. Garantir la préservation intégrale des droits à retraite constitués dans le système actuel

Afin de garantir les droits acquis avant d'entrer dans le système universel par les assurés affiliés à un ou plusieurs régimes de retraite relevant du système actuel – c'est-à-dire, sauf exceptions, les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 2003 –, l'article 61 propose d'habiliter le Gouvernement à définir les conditions de prise en compte de ces droits acquis, tout en « *préservant les effets attendus* » légitimement par ces assurés au titre des périodes d'affiliation antérieure à l'affiliation au système universel.

Selon l'étude d'impact, l'ordonnance devra garantir que les droits à retraite constitués dans le système universel « *seront intégralement conservés lors du passage au système universel et bénéficieront donc à l'assuré lors de son départ en retraite* ».

L'ordonnance devra être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi. Le projet de loi de ratification devra être déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Le dernier alinéa de l'article 61 constitue une « clause de sauvegarde » en cas d'absence de publication de l'ordonnance dans les délais impartis. Cette clause précise ainsi qu'à défaut d'ordonnance définissant les règles de transition conformément au présent article, la fin de l'affiliation aux régimes de retraite complémentaire prévue au I de l'article 62 du projet de loi ainsi que l'entrée en vigueur des dispositions du système universel ne seraient pas applicables avant le 1^{er} janvier 2022, pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 2004, ni aux assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1975, pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1975.

Même s'il s'agit de tenir compte de l'avis du Conseil d'État, le rapporteur s'interroge néanmoins sur la pertinence d'inscrire une telle clause de secours à défaut d'ordonnance puisqu'en tout état de cause, l'entrée en vigueur du système universel ne sera pas applicable avant 2022 et 2025 pour les générations 2004 et 1975, comme le précise l'article 63 du projet de loi. D'autre part, le rapporteur tient à souligner que la définition des modalités de transition applicables à l'ensemble des assurés concernés par la bascule demeure indispensable, et qu'il est en conséquence difficilement concevable qu'une ordonnance aussi cruciale ne soit pas publiée dans les délais impartis.

2. Le mode de calcul des droits acquis

Les droits acquis au sein des régimes d'affiliation antérieurs à l'entrée des assurés dans le système universel seront préservés et calculés, dans la majorité des cas, selon les règles applicables à ces régimes.

Toutefois, dans le système actuel, certains droits sont calculés rétrospectivement, à l'occasion de la liquidation de la retraite : tel est le cas notamment des minima de pensions, qui supposent pour ces derniers d'avoir connaissance de l'intégralité de la carrière de l'assuré, ou des dispositifs de décote et de surcote. Pour ces cas particuliers, l'habilitation propose de retenir le dispositif cible du système universel, c'est-à-dire la retraite minimale dans le premier cas, et l'âge d'équilibre dans le second.

a. Des droits à retraite calculés selon les règles applicables dans les régimes d'affiliation antérieurs

Selon le 1^o, l'ordonnance aura pour objet d'assurer la prise en compte des durées d'affiliation respectives d'un assuré avant son entrée dans le système universel.

Si l'assuré n'a été affilié qu'à un seul régime auparavant, ses droits seront calculés en fonction des règles applicables à cet unique régime, au prorata des périodes d'affiliation à ce régime avant l'entrée dans le système universel.

Si l'assuré a été affilié successivement à plusieurs régimes, ses droits seront calculés en fonction des règles applicables respectivement par chacun de ces régimes, au prorata de la période d'affiliation.

À ce stade, un certain nombre de questions demeurent en suspens, notamment sur le mode de prise en compte des « vingt-cinq meilleures années », pour les assurés du régime général ou des « six derniers mois », pour les fonctionnaires. Le rapporteur se montrera particulièrement vigilant pour que les solutions retenues par l'ordonnance permettent de garantir et, surtout, de valoriser les droits acquis.

b. La préservation des droits familiaux prévus par le système actuel de retraite

En application du 2^o, l'ordonnance devra tirer les conséquences de la naissance ou de l'adoption d'un enfant intervenue avant l'entrée en vigueur du système universel.

En fonction du régime d'affiliation de l'assuré, la naissance, l'adoption ou l'éducation de cet enfant a en effet pu ouvrir droit à une majoration de pension ou à la validation de trimestres : par exemple, quatre trimestres au titre de l'accouchement et quatre autres trimestres au titre de l'éducation sont accordés par le régime général, ainsi qu'une majoration de 10 % de la pension des parents si le couple a eu, adopté ou élevé au moins trois enfants.

Ces droits familiaux ne sont pas accordés au fil de l'eau mais sont pris en compte lors du calcul de liquidation de la retraite. L'ordonnance devra en conséquence assurer aux parents la prise en compte de ces droits afin de préserver

les effets légitimement attendus par les parents d'enfants nés ou adoptés avant l'entrée en vigueur du système universel.

Ni l'article 61, ni l'étude d'impact ne précisent toutefois l'orientation qui pourrait être retenue par l'ordonnance pour garantir la prise en compte de ces droits familiaux : les trimestres accordés seront-ils par exemple transformés en forfaits de points ? Sur quelle base seront calculés les droits des parents de trois enfants dont un seul est né avant le système universel ? Ces questionnements sont renvoyés, par l'étude d'impact, à une concertation avec les partenaires sociaux.

Le rapporteur se montrera très attentif pour que la solution la plus favorable soit mise en œuvre.

c. La retraite minimale prévue par l'article 40 du projet de loi se substituera aux minima de pension des régimes antérieurs d'affiliation

D'après le 3^o, la retraite minimale prévue par l'article 40 de ce projet de loi a vocation à se substituer intégralement aux minima de pension existant dans les systèmes actuels.

Le droit à la retraite minimale est en effet calculé au moment de la liquidation de la retraite, en fonction de la durée de la carrière de l'assuré. Il aurait été dès lors techniquement complexe de permettre aux nouveaux assurés du système universel de cumuler à la fois le montant du minimum de pension d'un régime actuel calculé au prorata des périodes acquises dans l'ancien système, et le montant de la retraite minimale, lui-même calculé au prorata des périodes acquises au sein du système universel de retraite, étant entendu que la condition de bénéficiaire des minima de pension repose sur la notion de « *carrière complète* ».

De surcroît, l'indexation du montant de la retraite minimale sur un pourcentage du SMIC qui devrait être fixé à 85 % du SMIC net garantira des droits au moins aussi élevés que les droits garantis aux assurés qui relevaient auparavant du régime général, des régimes alignés ou même des régimes de la fonction publique, selon les simulations de l'étude d'impact.

d. L'âge d'équilibre proposé par l'article 10 sera applicable en lieu et place des actuels dispositifs de décote ou de surcote

Les régimes de base actuels fonctionnent en annuités⁽¹⁾ et peuvent incorporer des dispositifs de surcote ou de décote au taux de liquidation défini par rapport à un âge de référence lui-même couplé à une durée d'assurance de référence. La surcote est ainsi accordée aux assurés faisant le choix de prolonger leur activité professionnelle alors qu'ils ont déjà atteint la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein. À l'inverse, pour les assurés liquidant leur retraite avant l'âge du taux plein, la pension est affectée d'une décote.

(1) À l'exception du régime de base des professions libérales, par points.

Cette logique de décote et de surcote liée à une notion de durée d'assurance n'est pas transposable dans le système universel, qui repose sur la prise en compte de l'ensemble des points acquis au cours de la carrière de l'assuré, sans prise en compte de la durée – à l'exception notable du calcul retenu pour la retraite minimale.

En conséquence, le 4^o fait le choix de substituer à l'ensemble des dispositifs de décote et de surcote existant l'application de l'âge d'équilibre et du coefficient d'ajustement mentionnés à l'article L. 191-5 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾.

Une solution « mixte » consistant à appliquer un dispositif de décote ou de surcote au titre des périodes d'affiliation aux régimes antérieurs, et l'âge d'équilibre sur les périodes postérieures à l'entrée en vigueur du système universel n'aurait pas été techniquement concevable, puisque l'application d'un mécanisme de décote ou de surcote ne peut être calculée qu'à compter de l'âge d'ouverture des droits à la retraite.

Ainsi, l'âge d'équilibre s'appliquera à l'ensemble de la carrière de l'assuré, y compris au titre des périodes d'affiliation à un ou plusieurs régimes obligatoires de retraite antérieures à l'entrée en vigueur du système universel.

*

* *

(1) Dans sa rédaction résultant de l'article 10 du projet de loi.