

VERS UN SYSTEME UNIVERSEL DE RETRAITE

Entrée en vigueur et générations concernées

LES ENGAGEMENTS DU 10 OCTOBRE 2018

Ce qui a été annoncé lors de la multilatérale du 10 octobre :

- *Il y aura toujours un âge légal de la retraite à partir duquel on pourra liquider ses droits. Il restera fixé à 62 ans.*
- *Les assurés qui sont aujourd'hui à la retraite ne seront pas concernés par la réforme. Pour eux, les montants des retraites, des pensions de réversion et les droits à réversion en cas de décès du conjoint ne seront ainsi aucunement modifiés.*
- *La nouvelle phase de concertation qui s'ouvre permettra de déterminer la première génération d'actifs concernée par la réforme et les modalités de la transition.*
- *Cette transition sera très progressive pour tenir compte de la diversité des situations initiales ; en tout état de cause, ceux qui seront à moins de 5 ans de l'âge de départ à la retraite lors de l'adoption de la loi ne seront pas concernés.*
- *Pour tous les actifs, les droits relatifs aux périodes travaillées avant l'entrée en vigueur du nouveau système, qu'il s'agisse de trimestres ou de points, seront conservés à 100 %.*

ENTREE EN VIGUEUR

ENTRÉE EN VIGUEUR DU SYSTÈME CIBLE

- **L'entrée en vigueur du système est à distinguer de l'entrée en vigueur de la loi**
 - Le système entrera en vigueur plusieurs années après le vote de la loi.
 - Deux raisons l'expliquent :
 - L'engagement que la réforme ne concerne pas les personnes à cinq ans de leur départ en retraite ;
 - La nécessité de prévoir les délais nécessaires pour préparer la mise en œuvre opérationnelle de la réforme.
- **L'entrée en vigueur du système concerne le régime de cotisations et le régime des droits**
 - S'agissant des droits à retraite, il s'agit de déterminer à compter de quand s'appliquent les nouvelles règles (notamment en matière de calcul et de conditions d'ouverture des droits).
 - S'agissant des cotisations, il s'agit de déterminer à compter de quand les cotisations sont affectées au système universel

1) Pour la gestion des droits (en particulier les liquidations de retraite), en conformité avec ce qui a été annoncée le 10/10, l'entrée en vigueur du système devrait se réaliser à compter d'une génération donnée.

- **Sécurité juridique d'un tel dispositif**

- Une entrée en vigueur à compter d'une génération donnée est la règle qui a prédominé dans le cadre des réformes passées du système de retraite (montée en charge des règles d'âge ou allongement de la durée d'assurance) ;
- Le critère lié à la date de naissance ne pose pas de problème juridique car il repose sur un critère non discriminant. Il permet de s'affranchir de règles liées à la date de départ en retraite des individus.

- **Sécurité budgétaire et économique**

- Une entrée en vigueur à compter d'une génération donnée est plus aisée en gestion pour les régimes en charge de la liquidation des droits.

- **Visibilité pour les assurés**

- Une entrée en vigueur à compter d'une génération est lisible pour les assurés.

2) Pour la gestion des cotisations, il serait préférable que l'application du nouveau régime de cotisations du système universel s'effectue en date d'effet (à compter du 1^{er} janvier d'une année).

– **Sécurité juridique d'un tel dispositif**

- Les modifications intervenues en matière de prélèvement obligatoires se réalisent systématiquement en date d'effet ;
- Il n'existe pas de précédent d'application de règles, en matière de prélèvements obligatoires, qui dépendent de l'âge de l'intéressé. Un tel schéma pose des risques juridiques certains dans la mesure où il aboutirait à créer une différence de traitement entre assurés sur la base d'un critère (l'âge) qui n'a pas réellement de lien avec l'objet motivant cette différence.

– **Sécurité budgétaire et économique**

- L'application d'un régime de cotisations qui dépendrait de la génération pourrait aboutir à **créer des distorsions** entre assurés, avec un coût du travail qui dépendrait de l'âge des salariés ou un poids des cotisations sociales qui serait différent selon l'âge des indépendants, et ce malgré une date de création d'activité qui pourrait similaire.

– **Simplicité et lisibilité pour les employeurs/cotisants**

- Pour les employeurs, un système de cotisation basé sur les générations **serait complexe** à mettre en œuvre et probablement source d'erreur.

➤ **Il sera dans ce cas nécessaire d'appliquer un régime transitoire et dérogatoire pour les générations dites « non concernées » (non concernées, car à moins de 5 ans de l'âge d'ouverture des droits, mais travaillant au-delà de 2025).**

Alternativement, l'application du nouveau régime de cotisations s'appliquerait à compter de la 1^{ère} génération concernée par la réforme (pas de date d'effet, mais une génération donnée).

- **Il sera dans ce cas nécessaire de gérer un double régime de cotisations à partir de l'entrée en vigueur de la réforme (générations concernées et générations non concernées)**
- **Un tel scénario nécessiterait des investigations juridiques et techniques approfondies**

GÉNÉRATIONS CONCERNÉES

- **Trois options sont théoriquement possibles :**
 - **Option 1** : Commencer à appliquer le nouveau système à **tous les actifs présents sur le marché du travail 5 ans après le vote de la loi** (hors « générations non concernées » cf. *supra* p7);
 - **Option 2** : Commencer à n'appliquer le nouveau système qu'aux **nouvelles générations** entrant sur le marché du travail concomitamment à l'entrée en vigueur du nouveau système (« stock/flux »);
 - **Option 3 (scénario intermédiaire)** : Commencer à n'appliquer le nouveau système qu'à des générations sensiblement éloignées de l'âge de la retraite mais qui ont effectué une part importante de leur carrière sous les règles de l'ancien système.
- **Quelle que soit l'option retenue, la transition sera très progressive**

Première option : appliquer la réforme aux personnes qui sont à plus de cinq ans de l'âge de départ en retraite au moment du vote de la loi

Bascule des droits : à partir de la **génération 1963** (*hors carrières longues, régimes spéciaux, etc.*)

Bascule des cotisations : **1^{er} janvier 2025** pour tout le monde (*hors, le cas échéant, générations non concernées*)

– **Pour les personnes qui partent à l'âge légal ou après (62 ans) :**

- si le fait générateur est l'adoption de la loi (par exemple en 2019) et la date retenue le 1^{er} janvier de l'année suivant cette adoption (par exemple le 1^{er} janvier 2020), l'application du principe selon lequel les personnes à moins de cinq ans de l'âge de départ ne sont pas concernées par la réforme pourrait conduire à retenir une entrée en vigueur du nouveau système au 1^{er} janvier 2025 (2020+5) pour les générations ayant 62 ans au cours de cette année (soit la génération née en 1963)

– **Pour les personnes concernées par les carrières longues, le principe pourrait être de respecter une double condition** : être de la génération concernée ET avoir une date d'effet de la liquidation supérieure à la date d'entrée en vigueur de la réforme.

- Par exemple, un assuré de la génération 1963 partant en carrière longue à 60 ans en 2023 ne serait pas concerné par la réforme.

Première option (suite) : appliquer la réforme aux personnes qui sont à plus de cinq ans de l'âge de départ en retraite au moment du vote de la loi

- **Pour les régimes spéciaux comprenant des règles de départ anticipé avant 60 ans (ex: catégories actives et catégories insalubres), deux hypothèses sont possibles :**
 - **Par génération : il s'agirait de décaler les générations concernées d'autant d'années qui séparent leur âge de départ de l'âge de droit commun :**
 - Par exemple, si la génération concernée est 1963 et donc l'entrée en vigueur en 2025, la première génération concernée pour les régimes spéciaux autorisant le départ à 57 ans serait la génération 1968 (1963 + 5 ans). De même, pour les régimes autorisant le départ à 52 ans, la première génération concernée par la réforme serait la génération 1973.
 - **Par date d'effet : il s'agirait d'exclure, par une règle générale, tous les assurés, quelle que soit la génération, dont le départ intervient avant le 1^{er} janvier de l'année d'entrée en vigueur :**
 - Par exemple, si la génération concernée est 1963 et donc l'entrée en vigueur en 2025, toutes les personnes pouvant partir avant le 1^{er} janvier 2025, dans le respect de l'âge minimum dérogatoire de leur régime, ne seraient pas concernées par la réforme.
- **Pour certaines catégories où la durée de service est un facteur clé dans la détermination de l'âge de départ, seule la règle d'une date d'effet pourrait être appliquée.**

ENTRÉE EN VIGUEUR DU SYSTÈME CIBLE (OPTION 2)

Deuxième option : appliquer la réforme aux seules personnes entrant sur le marché du travail au moment de l'entrée en vigueur du nouveau système

Bascule des droits : **flux des nouveaux actifs** (*ceux rentrant sur le marché du travail en 2025*)

Bascule des cotisations : **1^{er} janvier 2025, pour les nouveaux actifs seulement** (*les autres restant au système actuel*)

- **En matière de droits**, le nouveau régime ne serait applicable qu'à des personnes entrant sur le marché du travail : soit, par exemple, la génération 2003 entrant à 22 ans en moyenne sur le marché du travail en 2025
- **En matière de cotisations**, le nouveau système entrerait en vigueur au 1^{er} janvier 2025, mais pour les nouveaux entrants seulement.
- **Cela nécessite de faire coexister pendant plus de 40 ans :**
 - **deux systèmes de retraites distincts** (pour le « flux des nouveaux actifs » et le « stock des actifs actuels », avec la création d'un 43^{ème} régime pour les nouveaux entrants) ;
 - **deux barèmes de cotisation distincts ;**
- **La gestion de deux systèmes parallèles induit des effets de complexité importants :**
 - pour le régime de cotisation applicable aux assurés (pour les employeurs, les gestionnaires, etc.)
 - pour le pilotage macro-économique du système (enjeux d'équité inter-générationnelle lorsque des mesures de correction doivent être décidées)

C'est un schéma qui n'a pas été retenu dans les récentes réformes des retraites en Europe.

ENTRÉE EN VIGUEUR DU SYSTÈME CIBLE (OPTION 3)

Troisième option (intermédiaire) : appliquer la réforme à des personnes plus éloignées de l'âge de la retraite que cinq ans mais ayant validé des durées importantes dans le système actuel

Bascule des droits : à partir de la **génération x** (*ex. 1973*)

Bascule des cotisations :

- **Au 1^{er} janvier 2025**, à partir de la génération x uniquement (*les autres restant au système actuel*)
- **Ou l'année de départ à la retraite de la génération x** (*dans l'exemple de la génération 1973, tout le monde bascule à partir de 2035*)

- **En matière de droits, le nouveau régime s'appliquerait à une génération plus éloignée que la génération 1963**
- **En matière de cotisations, le nouveau système entrerait en vigueur à partir de la génération x :**
 - **Soit au 1^{er} janvier 2025, comme dans la première option**, mais à partir de la génération x concernée par le nouveau système. Comme dans l'option 2, ce scénario nécessite de maintenir deux barèmes de cotisation distincts (pour les non concernés et les concernés) et conduit à faire coexister, entre 2025 et la date de départ à la retraite de la génération x, les deux systèmes.
 - **Soit l'année correspondant au départ à la retraite de la génération x.** Comme dans l'option 1, tout le monde cotise au nouveau régime à partir de l'entrée en vigueur de la réforme, mais cette dernière est décalée d'autant.

C'est le schéma qui avait été initialement retenu lors de la réforme italienne des retraites de 1995 (réforme « Dini ») dans le cadre d'une affiliation successive à l'ancien et au nouveau système.