

**Année universitaire :** 2020/2021

**Étudiant :** DUPONT Kurt

**Quelles solutions pour tenter de résoudre les difficultés  
des régimes de retraite obligatoires français ?**

**Sous la direction de :** Martini Marie

Juriste Expert chez Malakoff Humanis

*Les opinions exprimées dans ce mémoire sont propres à leur auteur et n'engagent,  
ni les responsables de la formation, ni l'Université de Lille*

## Remerciements

**A Marie Martini**, collègue, professeur et directrice de mémoire qui a su assurer ces trois rôles qui n'ont pas dû être de tout repos avec brio.

**A Céline Leborgne-Ingelaere**, directrice du master droit de la protection sociale, pour son investissement sans faille envers ses étudiant(e)s malgré cette année si particulière.

**A Séverine Nowak**, ma tutrice, qui a cru en moi dès le début et qui, en plus de me soutenir sur le plan professionnel, m'a soutenu sur le plan universitaire.

**A mes camarades de promotion** avec lesquels j'ai pu, malgré le peu de temps que nous avons passé ensemble, nouer des liens. Ces liens à partir desquels nous nous sommes soutenus tout au long de cette année particulière.

**A ma famille et mes amis**, qui me soutiennent depuis le début de mes études de droit.

**Et pour finir à Loulou, mon chat**, qui a accepté de ne pas s'allonger sur mon clavier d'ordinateur durant énormément d'heures pour que je puisse rédiger ce mémoire.

## Sommaire

<b><i>Introduction</i></b> .....	<b>8</b>
<b><i>Titre I : Les retraites de base et complémentaire, deux régimes obligatoires défaillants en constante réforme</i></b> .....	<b>14</b>
Section 1 : Une nécessité récurrente de réformer la retraite obligatoire.....	15
Section 2 : Des réformes insuffisantes pour pallier les difficultés des régimes obligatoires.....	37
<b><i>Titre II : La retraite supplémentaire pour pallier les défaillances des régimes obligatoires</i></b> 50	
Section 1 : La mise en place de mécanismes de retraite supplémentaire collectif .....	51
Section 2 : La Loi PACTE, une refonte de la retraite collective pour la rendre plus attrayante ....	70
<b><i>Conclusion</i></b> .....	<b>82</b>

## **Table des abréviations**

**AGIRC** Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres

**ARRCO** Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés

**ANI** Accord national interprofessionnel

**ASPA** Allocation de solidarité aux personnes âgées

**CCN** Convention collective nationale

**COR** Conseil d'orientation des retraites

**CSG** Contribution sociale généralisée

**CRDS** Contribution au remboursement de la dette sociale

**DSS** Direction de la Sécurité Sociale

**DUE** Décision unilatérale de l'employeur

**ENIM** Établissement national de la marine

**FSV** Fonds de solidarité vieillesse

**IRCANTEC**

Institution de retraite complémentaire  
des agents non titulaires de l'État et des  
collectivités publiques

**PEE**

Plan d'épargne entreprise

**PER**

Plan d'épargne retraite

**PERE**

Plan d'épargne retraite entreprise

**PERCO**

Plan d'épargne retraite collectif

**RAFP**

Retraite additionnelle de la fonction  
publique

**SAM**

Salaire annuel moyen

**URSSAF**

Union de recouvrement des cotisations  
de sécurité sociale et d'allocations  
familiales

*« Le vieillissement de la population fait peser une menace importante sur les systèmes de retraite dans tous les États membres. À moins que les femmes et les hommes, qui vivent plus longtemps, travaillent également plus longtemps et épargnent davantage pour leur retraite, l'adéquation des pensions ne pourra plus être garantie, car l'accroissement des dépenses que cela impliquerait serait intenable »<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Commission européenne, « Livre blanc : une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables », 16 février 2012.

## Introduction

Selon le Larousse, la retraite est « *l'action de se retirer de la vie active* »<sup>2</sup>. Une définition similaire existe sur le plan juridique. Ainsi, le lexique des termes juridiques définit la retraite comme étant la « *situation d'un ancien salarié qui, en raison de son âge, n'est plus en activité* »<sup>3</sup>. Le fait pour un salarié de partir à la retraite peut passer par la mise à la retraite ou le départ à la retraite.

La mise à la retraite consiste en le fait pour un employeur de mettre son salarié à la retraite volontairement à partir d'un certain âge. Actuellement en France, cet âge est de 70 ans<sup>4</sup>. Le départ en retraite est quant à lui le fait pour un salarié de décider, en raison de son âge, de cesser son activité professionnelle. L'âge moyen de départ à la retraite en France en 2017 était de 63,4 ans hors départs anticipés<sup>5</sup>. Actuellement, hors départs anticipés, l'âge minimum de départ à la retraite est de 62 ans pour les personnes nées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1955. Cet âge est l'âge minimum pour ouvrir droit à une pension de retraite<sup>6</sup>.

Pour les salariés du secteur public comme pour les salariés du secteur privé, les pensions de retraites sont servies par deux régimes de retraite obligatoires : un de base et un complémentaire au premier.

---

<sup>2</sup> Définition issue du Larousse

<sup>3</sup> DEBARD (T), GUINCHARD (S), *Lexique des termes juridiques 2020-2021*, Dalloz, 2021, p. 940.

<sup>4</sup> Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009, 17 décembre 2008, NOR : BCFX0823210L.

<sup>5</sup> Site internet du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, en ligne, Âge effectif du départ à la retraite, 15 mars 2021, <https://travail-emploi.gouv.fr/>.

<sup>6</sup> CSS, art. L. 161-17-2.

Le régime de base est le régime de la Sécurité sociale. C'est ce qu'on appelle l'assurance vieillesse, reposant sur des caisses régionales d'assurance vieillesse des travailleurs salariés<sup>7</sup> qui a pour rôle de gérer ce risque<sup>8</sup>. L'assurance vieillesse garantit une pension de retraite aux assurés qui demandent la liquidation de leur retraite à partir de l'âge minimum réglementairement défini.<sup>9</sup>

La retraite complémentaire est également obligatoire, comme le régime de base<sup>10</sup>. Il existe plusieurs régimes de retraite complémentaire selon le statut de l'ancien travailleur : l'AGIRC (Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres) pour les salariés du privé cadre ou du secteur agricole et l'ARRCO (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) pour les salariés du privé non-cadres ou du secteur agricole. L'AGIRC et l'ARRCO ont fusionné le 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour donner le régime AGIRC-ARRCO, désormais unique régime de retraite complémentaire des salariés du secteur privé. L'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques) couvre les agents non titulaires de la fonction publique alors que les fonctionnaires d'État, fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sont bénéficiaires de la RAFP (Retraite additionnelle de la fonction publique).

Ces deux régimes obligatoires sont gérés par répartition. Ce sont donc les actifs qui financent les pensions des retraités, un régime de retraite par répartition reposant « *sur la solidarité entre les professions et les générations* »<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Article 2 de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

<sup>8</sup> Article 11 bis de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

<sup>9</sup> CSS, art. L. 351-1.

<sup>10</sup> CSS, art L. 921-1.

<sup>11</sup> Cass. Soc, 22 juin 2000, n° 99-15.501, Bulletin 2000 V N° 242 p. 189.

À côté de ces deux niveaux de retraite obligatoire existe un mécanisme de retraite facultatif : la retraite supplémentaire. Contrairement aux régimes obligatoires, la retraite supplémentaire est un mécanisme de retraite par capitalisation. C'est-à-dire que les personnes physiques peuvent verser des sommes dans un plan d'épargne retraite qui a pour objet l'acquisition et la jouissance de droits viagers personnels ou le versement d'un capital, payables au titulaire à compter, au plus tôt, de la date de liquidation de sa pension dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou de l'âge de 62 ans<sup>12</sup>.

Ainsi, les actifs se constituent un capital tout au long de leur vie professionnelle pour, qu'au moment de leur retraite, celui-ci leur permette de percevoir une pension de retraite supplémentaire sous la forme d'une rente viagère.

Le régime de retraite de base est apparu, sous sa forme actuelle, avec les ordonnances des 5 et 19 octobre 1945, créatrices de la Sécurité sociale, dont la branche assurance vieillesse a notamment pour mission de garantir le versement d'une pension de retraite aux anciens salariés. Cette assurance vieillesse obligatoire est financée par une cotisation obligatoire prélevée sur les salaires. Ces cotisations financent les pensions des retraités.

Avant la création de la Sécurité sociale, les régimes de retraites n'existaient pas. Le retraité était pris en charge par sa famille, par l'entraide familiale. Pour autant, la première réglementation sur le sujet date de la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle, par un édit du 16 avril 1670 prévoyant pour les marins blessés en état d'infirmité, un secours viager de 2 écus par mois.

Colbert viendra compléter les dispositifs en 1673 en créant le fonds des invalides de la marine. Était alors prévu un prélèvement de 2,5% sur la solde de tous les marins

---

<sup>12</sup> Article L. 224-1 du Code monétaire et financier.

embarqués. Il avait pour but de financer la construction de deux hôpitaux destinés à accueillir les marins invalides. Un seul de ces deux hôpitaux sera créé : celui de Rochefort.

Cependant, il ne s'agissait pas, au départ, d'un système de retraite destinés à tous les marins en fin de service mais uniquement aux marins blessés au service du Roy. Ce fonds des invalides de la marine deviendra l'établissement national de la marine (Enim) en 1930.

Le véritable début de la volonté de garantir le versement d'une pension de retraite est donc les ordonnances de 1945 et la création du régime de base. Se sont ensuite ajoutés plusieurs mécanismes comme le régime complémentaire obligatoire AGIRC-ARCCO et la retraite par capitalisation collective, dont l'entreprise est un cadre de développement privilégié. A ce titre, l'étude se focalisera davantage sur la protection et la retraite des salariés, à l'exclusion de l'épargne individuelle et même de l'assurance vie.

La retraite par répartition et celle par capitalisation ne sont pas rendues obligatoires pour les salariés français de la même manière. Le régime de base est obligatoire pour tous les Français. Quant aux régimes par capitalisation, ils sont à l'origine facultatifs mais peuvent être rendus obligatoires par les employeurs dans le cadre de la mise en place d'un plan d'épargne retraite obligatoire.

Ces régimes représentent un véritable enjeu financier à la fois pour l'État, les employeurs et les retraités. La finalité est d'éviter aux salariés une perte trop importante de revenus entre leur période d'activité et leur période de retraite. Si un montant suffisant de pension n'est pas garanti, alors des retraités pourraient être en situation de pauvreté et de précarité. Les retraites sont donc un enjeu pour la société, notamment pour garantir un montant minimum de pension. Ainsi, les anciens salariés peuvent conserver au moins une partie de leur pouvoir d'achat même à leur retraite, ce qui impacte également l'économie du pays.

Mais la retraite en France n'a pas qu'un aspect économique. Elle a également un très fort aspect culturel. Les Français sont attachés à la répartition qui leur assure un montant minimum de pension au moment où ils arriveront à la retraite. L'intégration de la retraite par capitalisation heurte donc parfois cet attachement. Pour autant, depuis quelques années, plus de la moitié des Français est favorable à un système de retraite financé en partie par la capitalisation<sup>13</sup>. Malgré tout, selon cette étude, 43% de la population reste toujours opposé à ce mode de gestion.

A l'opposé de la France, les États-Unis d'Amérique ont fait le choix de la capitalisation avec la création de fonds de pension, souvent adossés aux entreprises. Ce mode de fonctionnement a pu poser certaines difficultés lors de différentes crises. Par exemple, en 2017, les salariés du secteur privé de la métallurgie de Cleveland ont dû accepter une réduction du montant de leur pension allant de 20% à 60%. Si cette baisse n'avait pas été opérée, le fonds de pension aurait épuisé toutes ses ressources d'ici 2025<sup>14</sup>.

Finalement la retraite revêt surtout un aspect social. Dans tous les régimes mis en place, que ce soit par répartition ou par capitalisation, la volonté est d'éviter que l'individu ne soit une charge pour la société. De nos jours, l'entraide familiale n'étant plus le mécanisme permettant d'assurer le niveau de vie des retraités, d'autres solutions ont été apportées, notamment par l'instauration de la notion de minimum vieillesse. En France, elle est mise en œuvre par l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Elle permet aux retraités disposant de faibles ressources de bénéficier d'une allocation mensuelle. En 2021, un retraité vivant seul pouvait en bénéficier tant que ses ressources n'atteignaient pas 906,81 euros par mois<sup>15</sup>. Mais la

---

<sup>13</sup> KARAYAN (R), « Les Français se font à l'idée de la retraite par capitalisation », *L'argus de l'assurance*, 16 avril 2019.

<sup>14</sup> ROBEQUAIN (L), « États-Unis : la crise des fonds de pension a déjà fait des victimes », *Les Échos*, 28 mai 2017.

<sup>15</sup> Circulaire Cnav 2021/1 du 11 janvier 2021 traitant des revalorisations à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

France n'est pas la seule à mettre en place ce type de dispositif. Notre voisin européen, l'Allemagne a également mis en place un minimum vieillesse pour les plus pauvres, devant bénéficier à 1,3 millions de retraités allemands<sup>16</sup>.

En ce qu'elle couvre un grand terrain des possibles, capitalisation ou répartition, obligatoire ou facultatif, l'étude de la retraite des salariés est la manière la plus accessible de se questionner sur les difficultés des régimes de retraite et les solutions mises en œuvre. De plus, tous les autres régimes par répartition qui ne concernent pas les salariés du privé rencontrent les mêmes difficultés. Ce cadre d'étude permet donc de quand même avoir une vue globale des difficultés rencontrées par la répartition et des solutions qui y sont apportées.

*Quelles solutions ont été mises en œuvre pour tenter de pallier les difficultés des régimes de retraite obligatoire des salariés du secteur privé en France ?*

Les difficultés rencontrées par les régimes de retraite obligatoires par répartition sont nombreuses et ont engendré une nécessité constante de les réformer, sans succès réel (**Titre 1**). C'est pourquoi mécanismes de retraite supplémentaire ont été développés. Ils ont récemment évolué par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises dite loi PACTE<sup>17</sup> (**Titre 2**).

---

<sup>16</sup> GUYOMARD (F), « L'ALLEMAGNE CRÉE UN MINIMUM VIEILLESSE POUR LES PLUS PAUVRES », *BFM Business*, 19 février 2020.

<sup>17</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, 22 mai 2019, JORF n° 0119 du 23 mai 2019, texte 2 sur 152.

## **Titre I : Les retraites de base et complémentaire, deux régimes obligatoires défectueux en constante réforme**

Rencontrant les mêmes difficultés liées à la spécificité de la répartition, ces deux régimes se sont constamment trouvés face à une nécessité d'être réformés depuis leurs créations (**section 1**). Malgré ces réformes constantes, les difficultés de ces régimes persistent (**section 2**).

## **Section 1 : Une nécessité récurrente de réformer la retraite obligatoire**

Le régime de base est constamment réformé depuis sa création en 1945. Une nouvelle est par ailleurs déjà en préparation depuis plusieurs années pour instituer un régime unique de retraite et supprimer les régimes spéciaux (**paragraphe 1**). Mais il n'est pas le seul puisque ce fut également le cas pour le régime de retraite complémentaire obligatoire (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 : Les réformes du régime de base**

Les réformes du régime de base étaient pleines d'objectifs pour pallier ces difficultés rencontrées par le régime de base (**I**). Pour répondre à ces objectifs, les réformes vont apporter différentes évolutions (**II**).

#### **I. Les objectifs des réformes du régime de base**

Constamment réformé depuis 1945, en passant par la réforme Balladur de 1993<sup>18</sup>, par la réforme Touraine de 2014<sup>19</sup>, le régime de base a toujours comme premier objectif la volonté de préserver sa caractéristique principale : la répartition. Elle est toujours présente dans le projet de réforme pour un régime universel<sup>20</sup> (**a**). A côté de cela, les réformes du régime de base souhaitent toujours plus renforcer l'équité et la solidarité du système de retraite (**b**) tout en en assurant son financement (**c**).

---

<sup>18</sup> Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, JORF n° 168 du 23 juillet 1993, NOR : SPSX9300090L.

<sup>19</sup> Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, JORF n°0017 du 21 janvier 2014, NOR : AFSX1322587L.

<sup>20</sup> Projet de loi n° 2623 instituant un système universel de retraite.

a. *Maintenir un régime de base par répartition*

Avant même la création de la Sécurité sociale, la volonté fut de privilégier la répartition pour l'assurance vieillesse. Une loi de 1941 créant une allocation aux vieux travailleurs salariés prévoyait que les retraites et les pensions de vieillesse étaient constituées sous le régime de la répartition<sup>21</sup>. Ce régime avait pour but « *d'accorder une allocation aux travailleurs français sans ressources suffisantes* »<sup>22</sup> sous certaines conditions. Cette volonté d'un système de répartition sera ensuite confirmée lors de la création de la Sécurité sociale en 1945.

A chaque réforme du système de retraite qui a eu lieu depuis 2003, le gouvernement français a toujours été attaché à cette volonté de conserver un régime de retraite de base par répartition. Dans la présentation du projet de loi Fillon portant réforme des retraites devant l'Assemblée nationale, avait été rappelé dès l'exposé des motifs que « le principe de la répartition caractérise notre système »<sup>23</sup>.

Ce principe est tellement important pour notre système de retraite qu'il figurera dès le début de la loi Fillon. L'article 1<sup>er</sup> disposait que « La Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations ».

En plus de montrer l'importance de la répartition pour notre système de retraite, le gouvernement a également montré l'importance de la répartition pour le pays puisque dans les termes de l'article ce n'est pas le gouvernement qui réaffirme le choix de la retraite par répartition. C'est la Nation qui le réaffirme solennellement.

---

<sup>21</sup> Loi du 14 mars 1941 relative à l'allocation aux vieux travailleurs salariés, JORF n°74 du 15 mars 1941.

<sup>22</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 14 mars 1941 relative à l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

<sup>23</sup> Projet de loi n°885 portant réforme des retraites, 28 mai 2003, p. 4.

Cette volonté de sauvegarder la répartition prendra encore plus d'ampleur avec la réforme de 2010<sup>24</sup>. Est tout d'abord créé un article dans le Code de la sécurité sociale reprenant les termes de l'article 1<sup>er</sup> de la réforme de 2003<sup>25</sup>.

Mais cette loi va aller encore plus loin en créant un comité de pilotage des régimes de retraite<sup>26</sup>. Il avait pour rôle de « *veiller au respect des objectifs du système de retraite par répartition* »<sup>27</sup>. A la suite de la réforme Touraine de 2014, il sera supprimé par le comité de suivi des retraites<sup>28</sup> créé pour assurer la pérennité du système de retraite par répartition.

La volonté de maintenir un système de retraite par répartition a donc été présente dans toutes les réformes ayant déjà eu lieu. Mais c'est également le cas dans le nouveau projet de réforme des retraites<sup>29</sup>. Ce projet de loi vient de nouveau réaffirmer un financement du système de retraite par le mécanisme de la répartition dès l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi<sup>30</sup>.

En plus se maintenir la répartition le législateur souhaitant renforcer l'équité et la solidarité de notre système de retraite **(b)**.

---

<sup>24</sup> Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, JORF n°0261 du 10 novembre 2010, NOR : MTSX1016256L.

<sup>25</sup> CSS, art L. 161-17 A (abrogé par LOI n°2014-40 du 20 janvier 2014).

<sup>26</sup> Article 2 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010.

<sup>27</sup> CSS, art L. 114-4-2 (abrogé par la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014).

<sup>28</sup> Article 4 de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014.

<sup>29</sup> Projet de loi n° 2623 instituant un système universel de retraite.

<sup>30</sup> Article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 2623 instituant un système universel de retraite.

## *b. Renforcer l'équité et la solidarité du système de retraite*

Dans chaque projet de réforme se retrouvait comme objectif le renforcement de l'équité (i) et de la solidarité (ii) de notre système de retraite.

### *i. Consolider l'équité*

L'équité correspond à ce qui est fait avec justice et impartialité<sup>31</sup>. Vouloir consolider l'équité c'est donc rendre notre système de retraite plus juste.

Cette volonté de garantir l'équité était voulue avant même les réformes du XXIème siècle. Dans la préface de son livre blanc sur les retraites intitulé « Garantir dans l'équité les retraites de demain », Michel Rocard plaide pour l'équité entre les générations<sup>32</sup>. Celle-ci sera également voulue par les gouvernements dans leurs réformes successives.

Dès le projet de loi Fillon du 21 août 2003, la deuxième des quatre orientations visait à « préserver l'équité et l'esprit de justice sociale de nos régimes de retraite »<sup>33</sup>. L'article 3 de la loi adoptée prévoit que tous les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite.

Cet objectif de renforcer l'équité se retrouvera dans les autres réformes des retraites qui ont suivi, notamment dans la loi dite « Fillon 2 » du 9 novembre 2010 puisque veiller

---

<sup>31</sup> Définition issue du Larousse.

<sup>32</sup> ROCARD (M), *Livre blanc sur les retraites : garantir dans l'équité les retraites de demain*, avril 1991, p. 15.

<sup>33</sup> Projet de loi n°885 portant réforme des retraites présenté au nom de Mr Raffarin par Mr Fillon, 28 mai 2003.

à l'équité du système de retraite constituait une des missions du comité de pilotage des régimes de retraite qu'avait créé cette loi<sup>34</sup>.

On retrouve également cet objectif dans le projet de loi instituant un régime universel de retraite, le titre II de ce projet de loi était intitulé « *équité et liberté dans le choix de départ à la retraite* ». Cela passe par la création de ce régime universel de retraite destiné à rassembler les 42 régimes qui constituent actuellement le système<sup>35</sup>. Dans ce régime universel, l'équité serait renforcée car un euro cotisé ouvrirait les mêmes droits pour chaque assuré<sup>36</sup>.

Par ailleurs, cette équité fait partie des indicateurs pour le rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR). Dans une lettre de septembre 2014, le COR était venu détailler les indicateurs utilisés par celui-ci pour le suivi et le pilotage du système de retraite. Dans cette lettre se trouvent des indicateurs permettant de suivre les objectifs en matière d'équité intergénérationnelle<sup>37</sup>.

A ce renforcement de l'équité est souvent associé dans les réformes de notre système de retraite un accroissement de la solidarité (ii).

---

<sup>34</sup> Projet de loi n°2770 portant réforme des retraites, 23 juillet 2010.

<sup>35</sup> Exposé des motifs du projet de loi n° 2623 instituant un système universel de retraite.

<sup>36</sup> Article 1er du projet de loi n° 2623 instituant un système universel de retraite.

<sup>37</sup> *La lettre du COR*, « Les indicateurs du COR pour le suivi et le pilotage du système de retraite », n°9, septembre 2014, p. 7.

## ii. Accroître la solidarité

La solidarité désigne des personnes liées les unes aux autres<sup>38</sup>. En renforçant la solidarité d'un système de retraite, on renforce ce lien entre les actifs et les retraités.

Le principe de solidarité est un principe qui sous-tend la Sécurité sociale, elle est affirmée par le Code de la sécurité sociale<sup>39</sup>.

S'agissant de notre système de retraite, les réformes de ces vingt dernières années n'ont cessé de comporter comme objectif le renforcement de cette solidarité. La réforme Fillon de 2003 s'appuyait sur plusieurs principes dont le fait de réaffirmer la solidarité entre les générations. L'article 66 de cette loi de 2003 ne prévoyait une pension de réversion qu'aux personnes qui en avaient réellement besoin pour renforcer la solidarité. Le projet de loi expliquait que cela était voulu pour répondre à la logique de solidarité du régime de base<sup>40</sup>.

Cette volonté de renforcer la solidarité se retrouve également dans le projet de loi instituant un régime universel de retraite. Ce projet comporte un titre III intitulé « un système de retraite à la solidarité renforcée ». Pour renforcer cette solidarité, le projet de loi prévoit différentes mesures. Il prévoit notamment un montant minimum de retraite de 85% du SMIC net pour les personnes ayant effectué une carrière

---

<sup>38</sup> Définition issue du Larousse.

<sup>39</sup> CSS, art L. 111-1.

<sup>40</sup> Projet de loi n°885 portant réforme des retraites présenté au nom de Mr Raffarin par Mr Fillon, 28 mai 2003.

complète<sup>41</sup>. Ce projet prévoit également une prise en compte des interruptions de carrière comme les périodes de maternité, d'invalidité, ou encore de chômage<sup>42</sup>.

Il y a donc bien une volonté de renforcer la solidarité. De plus, tout comme l'équité, la solidarité constitue un des indicateurs du COR pour son rapport annuel. Cet objectif de solidarité, tout comme l'équité, porte notamment, selon le COR, sur les écarts entre les femmes et les hommes, entre les assurés selon les types de carrière, ou encore selon l'espérance de vie<sup>43</sup>. La solidarité se retrouve également, comme l'équité, dans une réunion du COR du 12 avril 2018 intitulée « Approfondissement sur les indicateurs du rapport annuel » publiée sur leur site internet.

Cependant, maintenir un régime de retraite par répartition, et renforcer l'équité et la solidarité ne constituent pas les seuls objectifs des réformes. Se retrouve également un autre objectif principal : assurer le financement du régime de retraite (c).

### *c. Assurer le financement du régime de retraite*

Notre système de retraite de base étant par répartition, ce sont les cotisations des actifs qui financent les pensions des retraités. Le problème est qu'il y a de moins en moins d'actifs qui cotisent pour un retraité. Selon des données de la CNAV et notamment un document intitulé « Indicateur n°21 : Ratio cotisants / retraités de la CNAV », en 1965, La France comptait 4,29 actifs cotisant pour 1 retraité. Selon ce même document, au 1<sup>er</sup> juillet 2012, elle ne compte plus qu'1,39 actif cotisant pour 1 retraité. Du fait de cette baisse du nombre d'actifs pour financer les pensions des

---

<sup>41</sup> Articles 40 et 41 du projet de loi n° 2623 instituant un système universel de retraite.

<sup>42</sup> Articles 42 et 43 du projet de loi n° 2623 instituant un système universel de retraite.

<sup>43</sup> *La lettre du COR*, « Les indicateurs du COR pour le suivi et le pilotage du système de retraite », n°9, septembre 2014, p. 7.

retraités, la question du financement de notre régime de retraite fut au cœur de toutes les réformes récentes.

Cette volonté est présente dès la réforme Fillon puisque la quatrième orientation du projet de loi consistait en le fait de garantir le financement des retraites d'ici 2020. Pour cela, le projet de loi prévoyait une augmentation du montant des cotisations.

Lors de la réforme de 2010 dite « Fillon 2 » se posait également la question du financement puisqu'une étude d'impact faisait part d'un déficit constant de la branche vieillesse du régime général. Était mentionné un déficit de 8 milliards d'euros en 2009 qui était passé à 11 milliards d'euros en 2011<sup>44</sup>.

En 2020, ce déficit est nettement plus faible. La branche retraite compte un déficit de 3,7 milliards d'euros auquel il faut ajouter le déficit du fonds de solidarité vieillesse qui est de 2,5 milliards d'euros<sup>45</sup>.

Cependant, cela ne semble pas suffisant puisque cette question du financement des retraites est également revenue dans le projet de loi instituant un régime universel de retraite. Pour répondre à cette problématique, le projet de loi prévoit tout d'abord un financement simplifié. De plus, l'article 60 de ce même projet de loi prévoit la création d'un établissement administratif qui sera chargé de gérer les réserves du système universel de retraite pour contribuer à sa pérennité et à son équilibre financier.

Les trois objectifs principaux des réformes du régime de base de retraite sont donc de maintenir un régime par répartition, d'en renforcer l'équité et la solidarité, mais

---

<sup>44</sup> Projet de loi portant réforme des retraites et projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, étude d'impact, juillet 2010, p. 8.

<sup>45</sup> Ministère des solidarités et de la santé, « Les comptes de la sécurité sociale en 2020 enregistrent un déficit nettement moindre que prévu mais qui atteint toutefois un niveau historiquement élevé », *communiqué de presse de Olivier Véran*, 16 mars 2021.

également de continuer d'assurer le financement du régime. Pour répondre à ces trois objectifs, les différentes réformes vont chacune apporter des évolutions (II).

## II. Les apports des réformes du régime de base

Les réformes ayant déjà eu lieu sont venues apporter des évolutions pour répondre aux différents objectifs susvisés (a). Le projet de loi instituant un régime universel de retraite poursuit dans la même optique en prévoyant de nouveaux changements pour notre système de retraite (b).

### *a. Les apports des précédentes réformes*

Les précédentes réformes ont apporté des évolutions dans le mode de calcul des pensions (i), la durée de cotisation et l'âge de départ à la retraite (ii), en passant également par la création de mécanismes de surcote et de décote (iii) et d'un fonds de solidarité vieillesse (iv).

#### i. Une évolution du mode de calcul des pensions avec la réforme Balladur de 1993

La réforme Balladur<sup>46</sup> va apporter deux modifications importantes dans le mode de calcul des pensions : une modification du nombre d'années de salaire pour calculer le montant de la pension, et le passage à une indexation des pensions sur l'inflation et non plus sur les salaires.

Pour calculer le montant de la pension annuelle d'un retraité est pris en compte un salaire annuel moyen (SAM). Avant la réforme Balladur de 1993, le SAM était

---

<sup>46</sup> Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, JORF n° 168 du 23 juillet 1993, NOR : SPSX9300090L.

déterminé en calculant la moyenne des salaires bruts ayant donné lieu à cotisations au régime général durant les 10 années les plus avantageuses. Depuis cette réforme sont prises en compte 25 années.

Avec la prise en compte d'un nombre d'années plus important, on retrouve des salaires moins élevés pour faire cette moyenne. Cela impacte le montant des pensions des retraités qui avaient les salaires les plus faibles. Le montant de leurs pensions étant plus faible.

Cette mesure n'a pas impacté les pensions des salariés avec les rémunérations les plus élevés puisque le montant de la pension du régime de base est plafonné à 50% du plafond mensuel de la Sécurité sociale<sup>47</sup> soit 3 428 € en 2021. Par exemple, pour un assuré partant à la retraite en 2021, le montant mensuel de sa pension ne peut dépasser 1 714 €.

Avec cette réforme a également été modifiée l'indexation des pensions de retraite qui se faisait sur le salaire moyen de l'économie. Depuis la réforme Balladur, l'indexation des pensions se fait sur l'inflation.

Dès lors, les pensions de retraites n'évoluent plus au même rythme que les salaires mais au même rythme que le taux d'inflation. Le fait de caler le montant des pensions sur l'inflation et non plus sur les salaires a donc aggravé la baisse du montant des pensions. S'est créé un déséquilibre entre l'évolution du montant des salaires des actifs et l'évolution du montant des pensions de retraite, l'inflation évoluant parfois de manière moins importante que les salaires.

---

<sup>47</sup> Article 2 de l'arrêté du 9 octobre 1986.

A côté de cette évolution du mode de calcul du montant des pensions, la réforme Balladur est également venue allonger la durée de cotisation. Cet allongement se cumulera à un report de l'âge de départ à la retraite (ii).

- ii. Un allongement de la durée de cotisation cumulé à un report de l'âge de départ à la retraite

Depuis la réforme Balladur de 1993 a pu être allongée la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein. Cette durée passe de 150 trimestres à 155, soit un passage de 37,5 à 40 années de cotisations. Elle augmentera encore plus tard pour atteindre jusqu'à 172 trimestres pour les assurés nés à compter de 1973 suite à la réforme Touraine du 20 janvier 2014<sup>48</sup>.

Actuellement, il n'est plus prévu d'allonger cette durée de cotisation. Le projet de loi instituant un régime universel de retraite n'ayant pas remis cette question de la durée de cotisation sur la table. Cependant, en rallongeant cette durée de cotisation, il était logique que les gouvernements successifs repousseraient également l'âge minimum de départ à la retraite (hors cas de départ anticipés par exemple).

Cet âge fut longtemps maintenu à 60 ans. La réforme Balladur de 1993 n'avait pas touché à cet âge minimum de départ à la retraite. La réforme Fillon en 2003 ne le fera pas non plus. Cette réforme se contentera d'inciter les assurés à continuer de travailler après 60 ans avec la création d'un mécanisme de surcote qui sera détaillé dans le point suivant (iii). C'est avec la réforme Woerth, dite réforme « Fillon 2 » du 9 novembre 2010 que cet âge va être augmenté.

Après cette réforme, l'âge légal minimum de départ à la retraite atteindra progressivement les 62 ans en 2018 pour les assurés nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier

---

<sup>48</sup> CSS, art L. 161-17-3.

1955. On aurait pu penser cet âge fixe pour quelques temps mais c'était sans compter sur le projet de loi instituant un régime universel de retraite qui est venu remettre cette question sur la table.

Le gouvernement souhaiterait repousser cet âge minimum de départ à la retraite à 64 ans pour les assurés nés à compter de 1964<sup>49</sup>. Cette volonté de reporter une nouvelle fois l'âge de départ à la retraite pourrait sembler surprenante quand on sait que l'âge moyen d'obtention du premier emploi significatif en France est de 22 ans<sup>50</sup>.

Prenons l'hypothèse d'un salarié qui a eu son premier emploi lui permettant de cotiser pour sa retraite à 22 ans. Pour partir à la retraite actuellement, un salarié doit avoir cotisé, pour ces assurés nés à compter de 1964, au minimum 169 trimestres soit 42,25 ans. Pour bénéficier d'une retraite à taux plein en étant né en 1964, l'assuré devrait partir à la retraite au minimum à 64,25 ans pour avoir tous ses trimestres (hors cas de rachat de trimestres ou trimestres acquis du fait d'une naissance ou d'une adoption par exemple). Dans tous les cas, ce salarié ne pourrait donc pas partir à la retraite avant ces 64 ans sauf exceptions mentionnés ci-dessus.

Cependant, ce choix n'est pas étonnant puisque le projet instituant un régime universel de retraite abandonne la notion de trimestres cotisés pour adopter la notion de « points », selon laquelle 1 euro cotisé donnera droit à un montant de pension de retraite. Il y aurait donc le risque d'avoir beaucoup d'assurés à la retraite très tôt puisqu'il n'y aura plus un nombre minimum de trimestres pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein. Il pourrait donc y avoir des difficultés de financement des pensions

---

<sup>49</sup> LORENCE (A), « Retraite : cette mesure qui incite déjà les Français à travailler plus longtemps », *Capital*, 5 juillet 2021, <https://capital.fr>.

<sup>50</sup> FRANCOIS (B), LAVERGNE (H), LEGER (F), LOUIS (P), « En début de carrière, les mobilités permettent d'améliorer la qualité de l'emploi », *Insee Analyses*, n° 12, novembre 2014, p. 2, <https://insee.fr>.

de ces assurés partis tôt à la retraite. De plus, ces assurés partis trop tôt n'auraient que très peu de points et donc se retrouveraient être des retraités précaires ayant une faible pension de retraite.

Néanmoins, l'intérêt de ce report se pose également quand, en plus de cette longue durée de cotisation, sont mis en place depuis des années déjà, des mécanismes pour inciter les Français à travailler plus longtemps malgré cet âge actuel minimum de départ à la retraite de 62 ans. Ces mécanismes qui ont été mis en place sont un mécanisme de décote et un mécanisme de surcote (iii).

### iii. L'instauration de mécanismes de surcote et de décote

Le mécanisme de décote consiste en une diminution de la pension pour les assurés n'ayant pas cotisé le nombre de trimestres suffisants pour bénéficier d'une pension à taux plein. Le montant de la décote varie entre 1,25% et 2,5% par trimestre manquant pour obtenir une pension de retraite au taux plein<sup>51</sup>. Cela incite les assurés à travailler assez longtemps pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Cette décote ne s'applique plus à la date à laquelle l'assuré atteint l'âge du taux plein automatique.

A ce mécanisme de décote est venu s'ajouter un mécanisme de surcote depuis la réforme Fillon de 2003. Le montant de cette surcote varie entre 0,75% et 1,25% par trimestre cotisé au-delà de l'âge légal de départ à la retraite et de la durée d'assurance exigée pour bénéficier d'une pension au taux plein<sup>52</sup>.

Contrairement au mécanisme de décote qui pousse les gens à cotiser le minimum de trimestres possibles pour bénéficier d'une retraite à taux plein, ce mécanisme incite

---

<sup>51</sup> CSS, art R. 351-27.

<sup>52</sup> CSS, art D. 351-1-4.

les assurés à travailler encore plus longtemps pour bénéficier d'une pension de retraite plus avantageuse que ce taux plein.

Pour finir, pour renforcer la solidarité, les réformes ont créé un fonds de solidarité vieillesse (FSV) (iv).

#### iv. La création d'un fonds de solidarité vieillesse

Le FSV est un établissement public à caractère administratif issu de la réforme Balladur de 1993. Il vient renforcer le principe de solidarité par sa mission principale qui est de « *prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale* »<sup>53</sup>. Il prend notamment en charge les allocations du minimum vieillesse. Il permet également de valider gratuitement certains trimestres de retraite au titre de périodes d'arrêts de travail ou de chômage involontaire non indemnisé<sup>54</sup>.

Il s'agit bien ici de renforcer la solidarité puisqu'il s'agit de prestations non contributives et donc ne sont pas assises sur des cotisations. Une partie de ses ressources provient de la contribution sociale généralisée (CSG)<sup>55</sup> qui est « *un impôt dû par les personnes physiques domiciliées en France pour l'impôt sur le revenu* » créé en 1991<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> CSS, art L. 135-1.

<sup>54</sup> CSS, art L. 135-2.

<sup>55</sup> CSS, art L. 135-3.

<sup>56</sup> INSEE, « Contribution sociale généralisée / CSG », *Institut national de la statistique et des études économiques*, 13 octobre 2016, consulté le 23 août 2021.

A côté de ces évolutions déjà apportées par les réformes précédentes, le projet instituant un régime universel de retraite prévoit lui aussi d'apporter de nouvelles évolutions **(b)**.

*b. Les futurs apports prévus par le projet de loi instituant un régime universel de retraite*

Pour répondre aux mêmes objectifs que les précédentes réformes, le projet de loi instituant un régime universel de retraite prévoit deux évolutions principales : l'instauration d'un régime unique de retraite par points **(i)**, et un remodelage de l'intégration financière du système de retraite **(ii)**.

*i. Un régime unique par points*

Aujourd'hui, le régime de retraite français compte 42 régimes différents. Avec ce régime universel qui serait identique pour tous, le gouvernement souhaite plus de solidarité et d'équité entre les assurés. L'idée du Président de la République Emmanuel Macron et des acteurs de la réforme était donc que chacun bénéficie « exactement des mêmes droits »<sup>57</sup>.

Cette volonté d'Emmanuel Macron de créer un régime universel de retraite est issue du modèle suédois dont il avait fait la promotion lors de sa campagne présidentielle de 2017. La Suède a déjà mis en place ce système universel depuis 20 ans pour pallier le vieillissement de sa population, mais aussi l'instabilité du financement de son régime, deux difficultés que rencontre également la France.

---

<sup>57</sup> Exposé des motifs du projet de loi n° 2623 instituant un régime universel de retraite.

Le nouveau régime de retraite français universel sous forme de points devait être « commun à tous les Français »<sup>58</sup>, et ce quelle que soit leur activité professionnelle. La valeur de ces points acquis tout au long de la carrière des assurés français pourra évoluer. Cependant, la valeur de ce point ne pourra pas baisser<sup>59</sup>.

On reconnaît bien ici la volonté du législateur de continuer de répondre aux objectifs de solidarité et d'équité auxquels les précédentes réformes avaient également cherché à répondre. À côté de cela, par ce projet de loi, le gouvernement souhaite également répondre à un autre objectif auquel les précédentes réformes avaient souhaité répondre : assurer le financement du régime. Pour cela, le projet de loi prévoit une intégration financière accrue (ii).

#### ii. Un remodelage de l'intégration financière du système de retraite

Avec ce projet de loi instituant un régime universel est née une volonté d'anticipation des risques. La création d'un fonds de réserves universel va dans ce sens. Ce fonds aura vocation à lutter face aux aléas démographiques et économiques et à assurer la pérennité du système universel de retraite. Le fonds de réserve pour les retraites créées le 17 juillet 2001 avait initialement les mêmes objectifs que ceux fixés pour le Fonds de réserve universel. Toutefois, ce fonds a été utilisé pour faire face au déficit financier de la Sécurité sociale. Les acteurs à l'origine de ce nouveau fonds feront donc en sorte de ne pas à nouveau être contraints à combler ce déficit.

L'utilité des réserves sera de jouer un rôle dans l'équilibre financier du système et préserver l'équité intergénérationnelle. Le rôle du Fonds de réserve universel sera essentiel pour gérer les effets de chocs démographiques, mais aussi pour répondre

---

<sup>58</sup> DELEVOYE (JP), « Pour un système universel de retraite : préconisations de Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire à la réforme des retraites », juillet 2019, p. 14.

<sup>59</sup> Article 9 du projet de loi n° 2623 instituant un régime universel de retraite.

aux besoins de financements temporaires. Aussi, le système de retraite à venir pourra également utiliser ponctuellement les réserves pour garantir la valeur du point et le niveau des retraites face aux évolutions de la conjoncture économique. Enfin, ce fonds se verra affecter tous les excédents de la branche retraite.

À ce sujet, plusieurs régimes de retraite ont déjà constitué des réserves pour assurer la couverture de leurs dépenses de retraite dans le temps. Il est ainsi proposé que le système universel puisse récupérer la part des réserves antérieurement constituées par les caisses, dans le but d'assurer la couverture de leurs dépenses. Cependant, seule la part des réserves rigoureusement nécessaires à la couverture des engagements sera transférée.

En plus de cela, pour assurer l'équilibre financier, le système universel de retraite aura pour objectif de ne pas arriver à une accumulation de déficits qui deviendront un fardeau pour les générations futures. Une règle d'or pluriannuelle d'équilibre sera instaurée afin de garantir l'équilibre financier et la pérennité de la trajectoire financière du système de retraite. Cette règle d'or devra garantir un solde cumulé positif ou nul par période de 5 années<sup>60</sup>.

Le régime de base a donc fait face à une nécessité constante de réformes ayant toutes apportées des évolutions pour remplir trois objectifs principaux : préserver un système par répartition, renforcer l'équité et la solidarité, et assurer le financement de notre système de retraite. Le projet de loi instituant un régime universel de retraite souhaitant également remplir ces objectifs.

---

<sup>60</sup> Article 55 du projet de loi n° 2623 instituant un régime universel de retraite.

Cependant, le régime de base n'est pas le seul système par répartition obligatoire en France. On y trouve également le régime de retraite complémentaire qui a lui aussi fait face à cette même nécessité de réforme (**paragraphe 2**).

## **Paragraphe 2 : Le régime complémentaire obligatoire face à cette même nécessité de réforme**

Les régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO furent instaurés pour compenser les défaillances du régime de base (I). Également par répartition, ces deux régimes sont devenus à leur tour défaillants et ont fini par fusionner en un seul régime AGIRC-ARRCO (II).

### I. Un régime complémentaire obligatoire pour compenser les défaillances du régime de base

Les régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO ont été créés dans un but commun : améliorer la retraite des salariés du secteur privé. Le premier, l'AGIRC fut créé en premier pour les salariés cadres (a). Tandis que le deuxième, l'ARRCO fut créé pour les non-cadres (b).

#### *a. Une volonté première d'améliorer la retraite des cadres avec le régime AGIRC*

Lors de la création de la Sécurité sociale en 1945, le régime de retraite de base prévoyait un plafond de cotisations. Les rémunérations dépassant 120 000 francs par an ne permettaient pas de cotiser et donc de créer des droits pour la retraite<sup>61</sup>. De plus, pour tout nouveau retraité en 1945, la Sécurité sociale ne pouvait assurer qu'un

---

<sup>61</sup> Article 31 de l'ordonnance du 4 octobre 1945.

taux de remplacement de 20%<sup>62</sup>, ce qui constitue une perte très importante de revenu lors de départ à la retraite d'un salarié cadre.

Mais pour un cadre qui ne cotisait pas sur l'intégralité de sa rémunération à cause du plafond de cotisation, la perte de revenu était encore plus importante. C'est pourquoi, à sa création en 1947, le but premier de l'AGIRC était d'améliorer la retraite des cadres. La CCN du 14 mars 1947 prévoyait un plafond de cotisation plus important que le plafond de la Sécurité sociale pour la création de droits pour la retraite complémentaire AGIRC.

Elle prévoyait deux taux de cotisations pour deux tranches. La première tranche était la tranche B qui était comprise entre le plafond de la Sécurité sociale (qui servait et sert toujours de plafond de cotisations pour la retraite du régime de base) et 4 fois ce plafond. La deuxième tranche était la tranche C comprise entre le plafond supérieur de la tranche B (soit 4 fois le plafond de la Sécurité sociale), et 8 fois le plafond de la Sécurité sociale

Les salariés cadres cotisaient donc sur des tranches plus importantes pour leur retraite, ce qui permettait d'augmenter leur pension. Mais les salariés cadres ne seront pas les seuls à voir leur retraite améliorée. Les salariés non-cadres y auront également un peu moins de 15 ans plus tard (**b**).

*b. L'apparition du régime ARRCO pour améliorer la retraite des non-cadres*

Initialement, l'affiliation à l'ARRCO n'était obligatoire que pour les entreprises relevant du champ d'activité du Conseil national du patronat français. C'est avec une loi du 29

---

<sup>62</sup> Conseil d'orientation des retraites, Réunion plénière du 6 février 2001, « Les retraites depuis 1945 », p. 1.

décembre 1972<sup>63</sup> que l'affiliation à l'ARRCO sera obligatoire pour tous les salariés du secteur privé.

Ce régime avait également pour but d'améliorer la retraite en prévoyant un plafond de cotisation plus élevé pour la création de droits pour la retraite complémentaire ARRCO. Comme pour l'AGIRC, il était prévu deux tranches de cotisations qui ici étaient appelées T1 et T2<sup>64</sup>. La première tranche de cotisation correspondait au plafond de la Sécurité sociale. Pour cette première tranche n'étaient pas visés que les salariés non-cadres, étaient également concernés les salariés cadres.

C'est pour le deuxième plafond de cotisations que l'AGIRC améliore la retraite uniquement pour les salariés non-cadres. La tranche 2 était comprise entre 1 fois et 3 fois le plafond de la Sécurité sociale. Pour cette tranche, seuls les salariés non-cadres cotisaient et donc ouvraient des droits à la retraite complémentaire AGIRC.

Même si les intentions étaient louables lors de la création de l'AGIRC et de l'ARRCO, ces deux régimes complémentaires, comme le régime de base, étaient par répartition. Ils atteindront donc leurs limites et finiront par fusionner pour créer le régime AGIRC-ARRCO en 2017 (II).

## II. Une compensation insuffisante et la fusion des régimes AGIRC-ARRCO

Ayant emprunté au régime de base la caractéristique de la répartition, ces deux régimes complémentaires vont vite se retrouver défaillants (b). C'est pourquoi ils finiront par fusionner en 2017 (b).

---

<sup>63</sup> Loi n°72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés, JORF n° 304 du 30 décembre 1972.

<sup>64</sup> Article 13 de l'Accord national interprofessionnel de retraite complémentaire du 8 décembre 1961.

*a. L'AGIRC et l'ARRCO : deux régimes défaillants*

En 2011, alors que tous les régimes de retraite complémentaire sont globalement excédentaires, dont l'ARRCO qui affichait des réserves 65 milliards d'euros, l'AGIRC se retrouvera déjà déficitaire moins de 40 ans après sa création. Le régime des cadres atteindra un déficit de 3,7 milliards d'euros<sup>65</sup>, comptabilisant notamment une augmentation de 1,78 milliards d'euros en seulement un an. L'ARRCO malgré ses réserves positives en 2011, avait quand même accusé un déficit de 2 milliards d'euros sur cette même année<sup>66</sup>.

Finalement, dans son rapport, le COR pointera du doigt un solde financier négatif pour l'ensemble de la retraite complémentaire des salariés du secteur privé dès 2012. Ce solde tout juste positif en 2009 passera dans le négatif dès 2010 pour atteindre un solde de -0,2% en 2012<sup>67</sup>.

Pour garantir la viabilité de ces deux régimes de retraite complémentaire a alors été pris la décision de les fusionner en un seul régime : le régime AGIRC-ARRCO (b).

*b. La fusion des deux régimes : rendre le système de retraite complémentaire plus viable*

Sera prévue dès 2015 une fusion de l'AGIRC et de l'ARRCO par un Accord national interprofessionnel relatif aux retraites complémentaires Agirc-Arrco-Agff. La fusion

---

<sup>65</sup> Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : un état des lieux du système français », *rapport annuel du COR*, douzième rapport, janvier 2013, p. 67.

<sup>66</sup> AFP, « Retraites complémentaires : déficit de 1,78 milliard pour l'Agirc en 2011 », *L'Express*, 26 juin 2012.

<sup>67</sup> Conseil d'orientation des retraites, « Évolutions et perspectives des retraites en France », *Rapport annuel du COR*, juin 2014, p. 32.

prévue pour 2019 pour objectif principal de faire face aux difficultés financières de ces régimes. Il s'agira d'ailleurs de la première phrase du préambule de cet accord<sup>68</sup>. En fusionnant les deux régimes de retraite complémentaire obligatoire des salariés, le but est de créer un régime unique plus viable financièrement. L'article 10.4 de l'ANI fixait un objectif de réduction des dépenses des institutions de retraite complémentaire de 300 millions d'euros d'ici 2022, dans un but, comme le dit l'article 10.3 d'avoir une gestion efficiente.

Cependant, malgré cette fusion de l'AGIRC et de l'ARRCO opérée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, et les réformes du régime de base, notre système de retraite obligatoire continue de rencontrer des difficultés auxquelles toutes ces réformes n'ont pu palier (**section 2**).

---

<sup>68</sup> Accord national interprofessionnel relatif aux retraites complémentaires Agirc-Arrco-Agff, 30 octobre 2015, p. 1.

## **Section 2 : Des réformes insuffisantes pour pallier les difficultés des régimes obligatoires**

Les régimes obligatoires ont fait face à de nombreuses difficultés (**paragraphe 1**). C'est pourquoi fut lancé ce projet de loi instaurant un régime universel de retraite. Ce projet de loi qui n'est encore qu'un projet rencontre pourtant déjà à son tour plusieurs difficultés (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 : Les difficultés rencontrées par les régimes obligatoires**

La première difficulté rencontrée par les régimes obligatoires est que, malgré l'allongement des durées de cotisations, le montant des pensions n'augmente pas suffisamment (**I**). Cela n'est pas étonnant quand on connaît les difficultés financières toujours plus importantes de ces régimes (**II**). Cela vient notamment du fait que l'espérance de vie ne cesse d'augmenter alors que la natalité ne fait que baisser. Par conséquent le nombre de retraités augmente par rapport au nombre d'actifs (**III**).

#### **I. Une augmentation trop légère du montant des pensions**

Comme expliqué, la durée de cotisation n'a cessé d'être allongée depuis la réforme Balladur de 1993. Cependant, l'augmentation des pensions n'est pas assez significative depuis que celles-ci sont revalorisées en fonction des prix à la consommation.

Depuis quelques années déjà, les pensions des retraités du régime de base connaissent une augmentation très faible. Depuis 2015, les pensions de retraite n'ont pas dépassé plus d'1% d'augmentation. En 2015, elles augmentaient de 0,1%<sup>69</sup>. En

---

<sup>69</sup> Circulaire Cnav 2015/48 du 19 octobre 2015, p. 3.

2019, elles n'augmenteront que de 0,3%<sup>70</sup>. La dernière augmentation en date, qui est celle pour l'année 2021 était de 0,4%<sup>71</sup>. Quant à la retraite complémentaire, la valeur du point AGIRC-ARRCO n'avait pas été revalorisée en novembre 2020 du fait de la crise sanitaire.

A côté de cette faible augmentation du montant des pensions de retraite, l'indice des prix à la consommation a, quant à lui, une augmentation plus significative. Pour l'année 2015, cet indice avait augmenté de 1,20%<sup>72</sup>. Pour l'année 2019, cet indice avait augmenter de 1,67%<sup>73</sup>. Finalement, la dernière augmentation pouvant être analysée est celle de 2020 et elle était de 0,14%<sup>74</sup>. Cependant, ce dernier chiffre n'étant pas le plus significatif puisque la crise sanitaire a eu un impact non négligeable sur l'augmentation des prix à la consommation.

Cette augmentation plus significative des prix à la consommation en comparaison avec une évolution plus faible du montant des pensions a pour conséquence une baisse du pouvoir d'achat des retraités.

Cependant, cette hausse peu significative des pensions n'est pas étonnante puisque la France ne cesse de tenter de résorber les déficits de ses régimes de retraite obligatoire (II).

---

<sup>70</sup> Circulaire Cnav 2019/4 du 9 janvier 2019, p. 1.

<sup>71</sup> Circulaire Cnav 2021/1 du 11 janvier 2021, p. 1.

<sup>72</sup> INSEE, « Indice des prix à la consommation - Base 2015 - Ensemble des ménages - France - Ensemble hors tabac », 13 juillet 2021.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

## II. Des difficultés financières toujours plus importantes pour les régimes de retraite obligatoire

Malgré toutes ces réformes, les déficits des régimes de retraite obligatoire n'ont jamais cessé d'augmenter. Prenons le régime de base par exemple, en 2014, année de la réforme Touraine, le déficit du régime de base était de 1,6 milliards d'euros<sup>75</sup>. La réforme Touraine prévoyait de le baisser pour arriver à un déficit de 0,6 milliard d'euros en 2017<sup>76</sup>.

Même si le régime général avait pu être excédentaire en 2016 et 2017. Dès l'année 2019, son solde repassera dans le négatif pour atteindre un déficit de 3 milliards d'euros<sup>77</sup>. Mais les choses ne s'arrêteront pas là, la crise sanitaire que l'on connaît actuellement viendra encore le creuser. En 2020, le régime de retraite atteignait un déficit record de 18 milliards d'euros. Ce déficit fut compensé par le transfert exceptionnel de 5 milliards d'euros du Fonds de réserve pour les retraites. Le régime de retraite a donc finalement atteint un déficit de 13 milliards d'euros<sup>78</sup>.

Mais le régime de base n'est pas le seul régime déficitaire. Le régime complémentaire AGIRC-ARRCO l'est également. La fusion des deux régimes AGIRC et ARRCO avait

---

<sup>75</sup> DEMONTES (C), Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de financement de la sécurité sociale pour 2014, Tome V : Assurance vieillesse, 6 novembre 2013, p. 24.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> LUBIN (M) et SAVARY (RP), Rapport d'information au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (1) de la commission des affaires sociales (2) sur les réserves des régimes de retraites, 7 juillet 2021, p. 21.

<sup>78</sup> Conseil d'orientation des retraites, « Évolutions et perspectives des retraites en France », *Rapport annuel du COR*, juin 2021, p. 96.

permis au régime d'être excédentaire en 2019 après 9 années de déficit pour la retraite complémentaire des salariés du secteur privé.

Pour l'année 2019, l'AGIRC-ARRCO affichait un excédent de 1,2 milliards d'euros<sup>79</sup>, la crise sanitaire que l'on connaît actuellement aura également eu raison de notre deuxième régime par répartition. Pour l'année 2020, il affichait un déficit de 4,8 milliards d'euros<sup>80</sup>.

Malgré tout, l'AGIRC-ARRCO dans ce communiqué de presse vante sa solidité financière. Ce n'est malheureusement pas totalement le cas puisque les partenaires sociaux ont récemment engagé une discussion pour rétablir la trajectoire financière du régime. Actuellement, les réserves du régime permettent de verser 9 mois de prestations. Ces réserves ne doivent pas passer en dessous des 6 mois de prestations jusqu'à la fin 2033<sup>81</sup>. C'est le conseil d'administration qui veille à cette mission.

Néanmoins, le régime complémentaire qui a été touché par la crise, l'obligeant à puiser notamment dans ses réserves pour payer les pensions en 2020 pourrait passer en dessous de ce seuil des 6 mois d'ici 2029, soit quatre ans avant la date prévue<sup>82</sup>. A alors été évoqué la mise en œuvre d'une sous-indexation des pensions<sup>83</sup>, pensions

---

<sup>79</sup> AGIRC-ARRCO, « Résultats 2019 : une expérience solide pour construire l'avenir », *Communiqué de presse*, 12 mars 2020, p.1.

<sup>80</sup> AGIRC-ARRCO, « Résultats de L'Agirc-Arrco : une situation financière solide pour préparer l'avenir », *Communiqué de presse*, 16 mars 2021, p. 1.

<sup>81</sup> Article 6.1 de la circulaire 2019-08-DRJI, « Objet : Accord national interprofessionnel du 10 mai 2019 », 3 juillet 2019.

<sup>82</sup> Wolters Kluwer, « Agirc-Arrco : les partenaires sociaux lancent une négociation pour rétablir la trajectoire financière », *Liaisons Sociales Quotidien – L'actualité*, 22 juin 2021.

<sup>83</sup> Wolters Kluwer, « Négociation Agirc-Arrco : plusieurs scénarios de sous-indexation des pensions à l'étude », *Liaisons Sociales Quotidien – L'actualité*, 16 juillet 2021.

qui, pour rappel, n'avaient pas été revalorisées en novembre 2020. Cependant, la discussion n'étant pas encore aboutie, difficile de savoir quelles mesures prendront les partenaires sociaux pour tenter de redresser le régime qui, comme le régime base, risque encore de connaître des difficultés financières et des problèmes de financement des pensions à cause d'une caractéristique commune : la répartition.

La difficulté des régimes par répartition, contrairement aux régimes par capitalisation, vient du fait qu'ils sont plus facilement touchés par les caractéristiques démographiques du pays. Nos deux régimes obligatoires sont frappés de plein fouet par un vieillissement de la population entraînant un nombre croissant de retraités, le tout cumulé à une baisse de la natalité (III).

### III. Un vieillissement de la population faisant croître le nombre de retraités cumulé à une baisse de la natalité

En France, la population ne cesse de vieillir. En 1991, lorsque l'âge minimum de départ à la retraite était de 60 ans, seul 19% de la population avait au moins 60 ans. Cela représentait 9,9 millions de personnes<sup>84</sup>. En 2021, alors que l'âge minimum de départ à la retraite est de 62 ans, 24% de la population française a au moins 62 ans. Cela représente 16,4 millions de personnes<sup>85</sup>. Ces données tirées de l'INSEE montrent également que, d'ici 2070, ce serait 32% de la population qui devrait avoir au moins 62 ans. Selon ces estimations de l'INSEE, cela devrait représenter 24,6 millions d'habitants<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> [www.insee.fr](http://www.insee.fr), « Pyramide des âges interactive », *Institut national de la statistique et des études économiques*, consulté le 3 août 2021.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

Ce vieillissement de la population tire son origine du fait que l'espérance de vie ne cesse d'augmenter. Pour une personne née en 1990, l'espérance de vie d'un homme était de 72,7 ans. Celle d'une femme était de 81 ans<sup>87</sup>. Pour une personne née l'année dernière, en 2020, l'espérance de vie d'un homme est de 79,2 ans. Celle d'une femme est de 85,3 ans<sup>88</sup>. En 20 ans, l'espérance de vie des hommes a augmenté de quasiment 7 ans tandis que celle des femmes a augmenté d'un peu plus de 4 ans.

A cette population qui vieillit s'ajoute une baisse de la natalité. En 1990, le taux de natalité était de 13,6%. En 2020, ce taux est de 10,9%, soit une baisse de quasiment 3% en seulement 30 ans<sup>89</sup>.

Toutes ces caractéristiques démographiques ont pour conséquence une augmentation constante du nombre de retraités avec un nombre de plus en plus faible d'actifs. C'est donc bien pour cela que nos régimes de retraite obligatoire rencontrent des difficultés de financement puisqu'étant par répartition, il ne faut pas oublier que ce sont les actifs qui financent les pensions des retraités.

Malheureusement les précédentes réformes n'ont pas réussi à régler les difficultés rencontrées par les régimes obligatoires. C'est pourquoi est née cette volonté d'un régime universel. Néanmoins, la mise en place de ce régime universel rencontre déjà des difficultés de mise en œuvre (**paragraphe 2**).

---

<sup>87</sup> [www.ined.fr](http://www.ined.fr), « Espérance de vie : espérance de vie à divers âges et taux de mortalité infantile, FM (1946-2000) », *Institut national d'études démographiques*, consulté le 3 août 2021.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> [www.insee.fr](http://www.insee.fr), « Naissances et taux de natalité : données annuelles de 1982 à 2020 », *Institut national de la statistique et des études économiques*, consulté le 3 août 2021.

## **Paragraphe 2 : Une difficile mise en œuvre d'un régime universel de retraite**

À la suite de ces difficultés financières est née la volonté de créer un régime universel de retraite. Cependant, la loi encore en débat rencontre déjà plusieurs difficultés. Ce projet de régime universel se retrouve à déjà devoir prévoir des dérogations pour certaines catégories de personnes (I). Mais certaines catégories ne bénéficieront pas de dérogations et se retrouveraient pouvoir être perdants avec l'instauration de ce régime (II). C'est pourquoi ce projet fait face à de nombreuses contestations de la part des Français (III).

### I. Des dérogations déjà prévues

Le droit français ne serait rien sans ses exceptions. Le projet de loi instituant un régime universel de retraite n'y dérogera pas. Ce projet de loi qui est encore en débat prévoit déjà des dérogations pour le rattachement de certains travailleurs à ce régime qui se voulait unique, commun à tous les Français.

Les premiers qui pourraient bénéficier de cette dérogation seraient certains agents de la SNCF et de la RATP (a). Bénéficieraient également d'une dérogation les gendarmes (b). Pour finir comme exemple, pourraient bénéficier d'une dérogation une partie du personnel naviguant (c).

#### *a. Les dérogations pour certains agents de la SNCF et de la RATP*

Alors que la réforme instituant un régime universel de retraite devrait s'appliquer à tous les Français nés à compter de 1975, ce ne sera pas le cas pour les agents de la SNCF et de la RATP. Pour les agents faisant partie du personnel roulant de la SNCF, cette

réforme ne devrait s'appliquer qu'à ceux qui sont nés à compter 1980<sup>90</sup>. Pour les agents faisant partie du personnel non roulant, elle ne s'appliquerait qu'à ceux qui sont nés à compter de 1985.

Cette dérogation permettrait pour 60 à 70% des agents de continuer de bénéficier du départ anticipé à la retraite<sup>91</sup>. Pour rappel, les agents de la SNCF peuvent partir à la retraite à partir de 50 à 57 ans selon qu'ils fassent partie des agents roulants ou non roulants<sup>92</sup>. Quant aux agents de la RATP, l'âge de départ à la retraite varie entre 50 et 62 ans<sup>93</sup>. Ces âges sont pour la majorité bien plus faibles que l'âge minimum de départ à la retraite des salariés du secteur privé.

Mais les agents de la SNCF et de la RATP ne sont pas les seuls à pouvoir bénéficier d'une dérogation quant à l'application de cette future réforme. Les gendarmes devraient également y avoir le droit par leur statut de militaire **(b)**.

*b. Les gendarmes : une dérogation en lien avec leur statut de militaire*

Les gendarmes disposent du statut de militaire. Leur grade se situe entre le statut de sergent et celui de sergent-chef. C'est pourquoi ils font partie sous-officiers dans la hiérarchie générale militaire<sup>94</sup>. C'est pourquoi était prévue une dérogation les

---

<sup>90</sup> HONORE (R), FAINSILBER (D), « Retraites : la réforme devrait concerner 30 à 40 % des agents de la RATP et de la SNCF », *Les Échos*, 11 décembre 2019.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> [www.cprpsncf.fr](http://www.cprpsncf.fr), « Comprendre vos droits : L'âge d'ouverture du droit à pension », *Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF*, consulté le 3 août 2021.

<sup>93</sup> [www.la-retraite-en-clair.fr](http://www.la-retraite-en-clair.fr), « La retraite des agents de la RATP : Age de départ », consulté le 3 août 2021.

<sup>94</sup> L. 4131-1 du Code de la défense.

concernant dans le Rapport Delevoye présentant les préconisations pour un système universel de retraite.

Ce rapport prévoit pour les sous-officiers la possibilité d'un départ anticipé à la retraite après 17 années de service, tout en sachant que pour tout départ intervenant avant 19,5 années de service, une décote sera appliquée<sup>95</sup>. Cette dérogation avait été reconfirmée par Édouard Philippe alors premier ministre lors d'un discours fin 2019<sup>96</sup>.

Pour finir, il existe encore une autre catégorie dont avait été annoncée qu'elle bénéficierait d'une dérogation quant à l'instauration de ce régime universel de retraite. Il s'agit d'une partie du personnel navigant (c).

### *c. Des dérogations pour le personnel navigant*

Actuellement, les pilotes peuvent partir à la retraite à partir de 55 ans. Une dérogation devrait être mise en place pour ce personnel puisque la réforme instituant le régime universel de retraite devrait ne s'appliquer qu'aux hôtesses et stewards nés à compter de 1987<sup>97</sup>. Mais l'âge de départ à la retraite se verra quand même remonté. Néanmoins, il ne sera remonté progressivement que jusque 60 ans<sup>98</sup>, soit deux ans de moins que l'âge minimum actuel de départ à la retraite. Quant aux pilotes, ils

---

<sup>95</sup> DELEVOYE (JP), « Pour un système universel de retraite : préconisations de Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire à la réforme des retraites », juillet 2019, p. 65.

<sup>96</sup> PHILIPPE (E), « Discours de M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre : présentation du système universel de retraite », 22 décembre 2019.

<sup>97</sup> France info, « Retraites : rassurés par le gouvernement, quatre syndicats d'hôtesses et de stewards suspendent leur préavis de grève », 25 décembre 2019.

<sup>98</sup> Ibid.

sembleraient avoir obtenu le maintien d'un départ à la retraite à taux plein sans décote à 60 ans<sup>99</sup>.

Les trois catégories citées ne sont bien entendu pas les seules qui devraient pouvoir bénéficier de dérogations quant à l'application de cette future réforme instituant un régime universel de retraite. Cela devrait également être le cas pour les pompiers, ou encore pour les danseurs de l'Opéra de Paris. Ce régime de retraite qui se veut unique ne le serait finalement plus tant que ça par les nombreuses dérogations qui pourraient être mises en place. Bien entendu, il s'agit actuellement d'une réforme en projet et les choses pourraient encore évoluer.

Néanmoins, malgré ces évolutions encore possibles, il semblerait que certaines catégories de travailleurs ne pouvant bénéficier de dérogations se trouveraient pouvoir être perdants avec l'instauration de ce régime universel. Ce serait notamment le cas des avocats (II).

## II. Des travailleurs possiblement perdants dans ce futur régime unique : l'exemple des avocats

Ce projet de régime universel propose d'appliquer le même taux de cotisations à chaque travailleur, que ce dernier soit indépendant, fonctionnaire ou salarié, c'est à dire un taux de 28%, ce qui devrait, selon les avocats, correspondre au double de leurs cotisations actuelles<sup>100</sup>. Si tel était le cas, les conséquences de ce régime universel seraient alors multiples pour cette profession.

---

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Village de la justice, « RÉFORME DES RETRAITES : SELON LA CNBF, « LA PROFESSION D'AVOCAT A TOUT À PERDRE » », 17 septembre 2019.

D'une part, des cabinets pourraient souffrir de ce doublement de cotisations, ce qui pourraient engendrer du licenciement de personnel ou des fermetures pour les plus petits cabinets.

D'autre part, selon les calculs de Christiane Féral-Schuhl, à l'heure actuelle, un avocat déclarant 24 000 euros de revenu par an, cotise 3 744 euros par an pour sa retraite pour une pension de 20 690 euros par an. Avec le régime universel, ce même avocat cotiserait 6 748 euros par an pour percevoir 14 021 euros par an de pension<sup>101</sup>. Selon Viviane Schmitzberger-Hoffer, « *Les avocats seraient, dans ce projet-là, les plus grands perdants* »<sup>102</sup>.

Ces inquiétudes avaient été perçues par le Haut-commissaire des retraites Jean Paul Delevoye qui avait annoncé, dans un premier temps, que ce système universel n'entrerait en vigueur qu'en 2025. Ainsi, tous les droits acquis avant 2025 seraient garantis dans leur intégralité. Il avait ajouté qu'une diminution de la contribution sociale généralisée (CSG) serait mise en place, compensant par conséquent la hausse de ces cotisations. Concernant ces dernières, il annonce qu'elles ne doubleront pas, comme l'ont affirmé certains avocats précédemment car un mécanisme de solidarité serait mis en place permettant une redistribution complète et entière entre les avocats aux revenus élevés et ceux à revenus modérés<sup>103</sup>.

Pour justifier cette nécessité d'appliquer la réforme aux avocats a été pointé du doigt le fait que le régime des avocats semble être mis en péril au fil des années. Aujourd'hui,

---

<sup>101</sup> BABONNEAU (M), « Retraites : « C'est faux, les cotisations des avocats ne doubleront pas », assure Jean-Paul Delevoye », *Dalloz actualité*, 10 octobre 2019.

<sup>102</sup> Village de la justice, « RÉFORME DES RETRAITES : SELON LA CNBF, « LA PROFESSION D'AVOCAT A TOUT À PERDRE » », 17 septembre 2019.

<sup>103</sup> BABONNEAU (M), « Retraites : « C'est faux, les cotisations des avocats ne doubleront pas », assure Jean-Paul Delevoye », *Dalloz actualité*, 10 octobre 2019.

sur cinq avocats cotisant pour une pension de retraite, on estime que d'ici 2070 1,1 avocat cotisera pour 1 retraité<sup>104</sup>. Par ailleurs, le COR prévoit qu'entre 2035 et 2040, le solde du CNB passera en négatif, ne protégeant alors plus les nouveaux avocats comme le ferait le projet de réforme<sup>105</sup>.

Comme les avocats, beaucoup d'autres catégories de travailleurs considèrent être perdants avec l'instauration de ce régime universel, c'est pourquoi ce projet de réforme se trouve être fortement contesté par les Français (III).

### III. Un projet de réforme fortement contesté

Comme toutes les réformes de retraites, celle souhaitant instituer le régime universel connaitra des contestations. On se souviendra de la SNCF qui avait cumulé 2 mois de grève pour les mois de décembre 2019 et janvier 2020, faisant plonger la SNCF dans un déficit de 801 millions d'euros pour l'année 2019 après 3 années à être bénéficiaire<sup>106</sup>. Mais la SNCF n'était pas la seule mécontente à contester cette réforme. On se souviendra également des avocats jetant leurs robes noires devant les tribunaux<sup>107</sup>.

Le mouvement de contestation le plus important restera celui des gilets jaunes, mouvement au départ issu d'une contestation contre le passage des limitations de vitesse sur les départementales de 90km/h à 80km/h. Les gilets jaunes manifestèrent pendant des semaines contre ce projet de réforme instituant un régime universel de

---

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> GUERIN (JY), « Les grèves font plonger la SNCF dans le rouge en 2019 », *Le Figaro Économie*, 28 février 2020.

<sup>107</sup> AFP, « Des avocats grévistes jettent leur robe noire à terre contre la réforme des retraites », *Le Point*, 9 janvier 2020.

retraite, créant de vives tensions entre manifestants et force de l'ordre dans toutes la France.

Le régime obligatoire de la Sécurité sociale est donc un régime complexe rencontrant de nombreuses difficultés. Tous les gouvernements ont tenté de le réformer en souhaitant régler ses défaillances en vain, en se heurtant régulièrement à de vives contestations des Français de manière assez régulière. Ne pouvant pas régler l'ensemble des difficultés de ces régimes obligatoires par répartition a alors été mis en place de nouveaux régimes de retraite collectifs. Ces régimes sont facultatifs et par capitalisation. On les retrouve au sein des entreprises et eux aussi ont su évoluer depuis leurs créations (**titre II**).

## **Titre II : La retraite supplémentaire pour pallier les défaillances des régimes obligatoires**

Pour pallier les difficultés des régimes obligatoires ont été mis en place des régimes de retraite supplémentaires collectifs et facultatifs par capitalisation, aussi appelée retraite professionnelle. Ils ont été encadrés par la loi Fillon<sup>108</sup>, en 2003. Celle-ci est devenu très rapidement trop complexe du fait de la grande diversité des produits existants (**Section 1**). Est alors intervenue la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises dite loi PACTE<sup>109</sup> qui crée un produit unique d'épargne retraite visant à simplifier la retraite supplémentaire et à la rendre plus attractive : il s'agit du plan d'épargne retraite (PER) (**Section 2**).

---

<sup>108</sup> Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, JORF n°193 du 22 août 2003, texte n°1.

<sup>109</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, 22 mai 2019, JORF n° 0119 du 23 mai 2019, texte 2 sur 152.

## **Section 1 : La mise en place de mécanismes de retraite supplémentaire collectif**

La retraite supplémentaire va être encadré dès 2003 dans un but d'améliorer les pensions des Français notamment par des mécanismes pouvant être mis en place par les entreprises (**paragraphe 1**). Pour inciter les employeurs à y participer, la loi prévoit un traitement social et fiscal de faveur (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 : Les mécanismes de retraite supplémentaire dans les entreprises**

Avant la loi Fillon de 2003 existaient déjà des mécanismes de retraite collectifs mais ils étaient très peu encadrés. C'est cette loi qui va venir s'y intéresser (**I**). Elle va encadrer les différents régimes, à savoir des mécanismes à cotisations définies, et d'autres à prestations définies (**II**).

#### **I. La genèse des mécanismes de retraite supplémentaire collectifs**

Avant la loi de 2003, on retrouvait notamment comme retraite supplémentaire individuelle celles pour les non-salariés, les agents de la fonction publique ou encore les anciens combattants (**a**). La loi Fillon en venant plus formaliser la retraite supplémentaire collective des salariés en l'encadrant (**b**).

##### *a. Des mécanismes de retraite supplémentaire bien encadrés uniquement individuels jusque 2003*

Parmi les nombreux mécanismes de retraite supplémentaire individuels encadrés avant la loi Fillon, on retrouvait celle des fonctionnaires avec le Préfon retraite, ou encore celle des non-salariés avec la retraite Madelin.

Le Préfon est créé en 1964. Il s'agit de l'acronyme pour désigner la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique. A l'origine de la volonté de créer cette caisse : les fonctionnaires sont les seuls à ne pas disposer d'un mécanisme de retraite complémentaire. L'État avait toujours refusé de participer à la retraite complémentaire de ses agents. De plus, les primes des fonctionnaires qui composent la majorité de leur rémunération ne sont pas prises en compte pour le calcul de leur pension de retraite. Cela représente un très gros désavantage pour eux. L'association Préfon réfléchit alors à la mise en place d'un régime de retraite supplémentaire<sup>110</sup>.

Est alors imaginé ce régime facultatif et par capitalisation, comme le souhaitait Michel Debré<sup>111</sup> qui verra le jour en 1968, quatre ans après la création du Préfon. L'objectif est donc d'améliorer la retraite des fonctionnaires. Cela semble rappeler les objectifs du régime AGIRC qui souhaitait améliorer la retraite des cadres dont une grande partie de leur rémunération n'était pas soumise à cotisations pour le calcul du montant de leur pension. A la différence notamment que le régime AGIRC est un régime obligatoire, par répartition et collectif alors que le régime de retraite supplémentaire créé par le Préfon est facultatif, par capitalisation et individuel. Mais le Préfon retraite n'est pas le seul régime individuel existant avant la loi Fillon de 2003.

Un autre mécanisme individuel est la retraite Madelin. Créée en 1994 par la loi du même nom, le contrat Madelin se destine à l'amélioration de la retraite des travailleurs non-salariés. Tout comme le Préfon retraite, il s'agit ici d'un mécanisme de retraite supplémentaire facultatif par capitalisation.

---

<sup>110</sup> [www.prefon.asso.fr](http://www.prefon.asso.fr), « Notre Histoire, 1964-1968 : la création de Préfon-Retraite », *Préfon*, consulté le 10 août 2021.

<sup>111</sup> Ga (A), « Facultatifs, les deux régimes de compensation n'ont pas le même succès », *Le Monde*, 29 décembre 2000.

Dès la mise en place de cette retraite Madelin, il y a une volonté de rendre la retraite supplémentaire attractive. C'est pourquoi va être mise en place une fiscalité attractive, à la fois pour les cotisations destinées à la financer mais également à la liquidation. Ces incitations permettent qu'en 2014, la retraite Madelin représente 1,1 million de contrats avec 65 000 nouveaux contrats souscrits sur cette seule année<sup>112</sup>. D'un point de vue financier, cette même année, elle représentait 2,6 milliards d'euros de cotisations pour plus de 28 milliards d'euros de provisions mathématiques<sup>113</sup>.

Néanmoins, mêmes s'ils sont les plus anciens, les mécanismes individuels des non-salariés du secteur privé ne sont pas longtemps restés les seuls à être encadrés par la loi (b).

*b. La loi Fillon et l'encadrement des régimes de retraite supplémentaire collectifs*

La loi Fillon de 2003<sup>114</sup> va prévoir tout un titre relatif à l'épargne et aux institutions de retraite supplémentaire. Son article 107 dispose que toute personne a accès à un produit d'épargne retraite dans le cadre privé ou dans le cadre professionnel, ce dernier faisant référence à la retraite supplémentaire collective.

Cette volonté d'un encadrement de l'épargne retraite en 2003 n'était pas nouvelle. Dès 1993, le Sénat l'avait souhaité. Cela avait même fait l'objet d'une proposition de loi visant à inciter à la création d'un fonds de pension<sup>115</sup>. Le préambule de cette

---

<sup>112</sup> [www.ffa-assurance.fr](http://www.ffa-assurance.fr), « Les contrats de retraite Madelin en 2014 », *Fédération française de l'assurance*, consulté le 10 août 2021.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, JORF n°193 du 22 août 2003, texte n°1.

<sup>115</sup> Proposition de loi n°222 tendant à permettre la création de fonds de pension.

proposition comportait trois objets dont le troisième résidait dans le renforcement du contrat social au sein de l'entreprise. Cela visait la retraite supplémentaire collective puisque, pour renforcer ce contrat social, le but était d'inciter d'une part les entreprises à créer des fonds de pension et d'autre part les salariés pouvant en bénéficier à s'y affilier.

Il est bien question d'une incitation et non d'une obligation. En effet, la création de ce fonds de pension était facultative<sup>116</sup> pour l'entreprise et l'affiliation des salariés pouvant en bénéficier l'était également<sup>117</sup>. Cette loi pourtant ambitieuse ne verra finalement pas le jour.

Néanmoins, quatre ans plus tard sera adoptée une loi permettant la création de l'épargne retraite au sein de l'entreprise. Il s'agit de la loi 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite<sup>118</sup>. Son article 4 prévoyait que les plans d'épargne retraite pouvaient être souscrits par un ou plusieurs employeurs, mais également par un groupement d'employeurs. Mais là encore, cette volonté d'encadrer l'épargne retraite collective des salariés du privé sera un échec puisque, cinq années plus tard, les décrets d'application n'auront toujours pas vu le jour et la réforme de 1997 sera abrogée par une loi du 17 janvier 2002<sup>119</sup>.

C'est finalement l'année juste après cette abrogation que sera adoptée la loi Fillon. Tout comme la retraite supplémentaire individuelle, plusieurs régimes différents existeront jusque l'adoption de la loi PACTE (II).

---

<sup>116</sup> Article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi n°222 tendant à permettre la création de fonds de pension.

<sup>117</sup> Article 3 de la proposition de loi n°222 tendant à permettre la création de fonds de pension.

<sup>118</sup> Loi n°97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite (1), JORF n°72 du 26 mars 1997.

<sup>119</sup> Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, JORF du 18 janvier 2002.

## II. Les différents régimes de retraite supplémentaire collectifs existants jusque la loi PACTE

Jusqu'à la loi PACTE existaient de nombreux produits. Pour l'épargne retraite collective il s'agissait surtout des régimes dits articles 83 et des régimes dits article 39. Ils tirent leurs noms de l'article du Code général des impôts qui définit leur traitement fiscal.

Pour le premier, l'article dispose que « *Les cotisations ou primes versées aux régimes de retraite supplémentaire, y compris ceux gérés par une institution mentionnée à l'article L. 370-1 du code des assurances pour les contrats mentionnés à l'article L. 143-1 dudit code lorsqu'ils ont pour objet l'acquisition et la jouissance de droits viagers, auxquels le salarié est affilié à titre obligatoire* »<sup>120</sup>. Tandis, que pour le deuxième, il prévoit que ne sont pas déductible du bénéfice net de l'entreprise « *les provisions que constitue une entreprise en vue de faire face au versement d'allocations en raison du départ à la retraite ou préretraite des membres ou anciens membres de son personnel, ou de ses mandataires sociaux.* »<sup>121</sup>.

Le régime « article 83 » était à cotisations définies **(a)**, tandis que le régime « article 39 » était à prestations définies **(b)**. Dans tous les cas, la mise en place de ces régimes de retraite supplémentaires collectifs devait répondre à un certain formalisme pour bénéficier du régime social et fiscal de faveur **(c)**.

### *a. Les régimes à cotisations définies : l'exemple du régime « article 83 »*

Dans les régimes à cotisations définies comme celui dit « article 83 », l'engagement de l'employeur porte sur les cotisations et non sur les prestations. Lors de sa mise en

---

<sup>120</sup> Article 83 du CGI.

<sup>121</sup> Article 39 du CGI.

place, l'employeur s'engage sur le montant de la cotisation qui sera payé pour ouvrir des droits à retraite pour son salarié. Dans ce régime, quand le salarié liquide ses droits à retraite, il bénéficiera d'une rente viagère calculée selon le montant total des cotisations versées tout au long de sa carrière. La sortie en rente est la seule sortie possible dans un régime à cotisations définies, il n'y a pas de sortie en capital possible, sauf certaines exceptions comme les sorties en arrérage unique de rente. Elles peuvent être assimilée en une sortie en rente mais l'assuré percevra un seul versement correspondant à la totalité de celle-ci. Ne peuvent bénéficier de cette exception que les rentes dont le montant est inférieur à 100 euros mensuel<sup>122</sup>.

A côté des régimes à cotisations définies se retrouvent ceux à prestations définies comme le régime dit « article 39 », la différence entre ces deux régimes portant sur l'engagement de l'employeur (**b**).

*b. Les régimes à prestations définies : le régime « article 39 »*

Dans les régimes à prestations définies, l'employeur s'engage non pas sur le montant de la cotisation, mais sur celui des prestations qui seront versées au salarié une fois qu'il liquidera sa retraite, c'est-à-dire sur le montant de la rente viagère. Comme pour le régime à cotisations définies, la sortie en capital n'est pas possible sauf arrérage unique mentionné précédemment. La seule sortie possible est une sortie en rente. Cependant, ces droits avantageux étaient aléatoires. Pour que le salarié bénéficie de cette rente, il fallait qu'il reste dans l'entreprise jusqu'au moment où il partait à la retraite. S'il quittait l'entreprise en cours de carrière, il perdait son droit à bénéficier de

---

<sup>122</sup> C. assur. A. 160-2.

cette rente. Ces droits aléatoires ont été supprimés par une ordonnance du 3 juillet 2019<sup>123</sup>.

Le régime à prestations définies est celui dit « article 39 ». Il a suscité de nombreux débats et a fait scandale. En effet, il est financé entièrement par l'employeur et a servi à financer des pensions de retraite astronomiques pour les cadres dirigeants de plusieurs grandes entreprises françaises.

En 2013, Les Echos rédigeait un article mentionnant le montant des rentes de retraites de ceux-ci. On y apprenait par exemple que David Bernard, ancien dirigeant du groupe Carrefour, avait reçu 40 millions d'euros lorsqu'il avait quitté le groupe<sup>124</sup>. Quatre années auparavant, dans l'Express on apprenait que Daniel Bouton, ancien dirigeant de la Société générale, percevait une rente d'un million d'euros par an<sup>125</sup>.

Quel que soit le régime que l'employeur met en place au sein de son entreprise, il pourra, sous certaines conditions, bénéficier d'un traitement social et fiscal de faveur (**paragraphe 2**).

## **Paragraphe 2 : Un traitement social et fiscal favorable pour la retraite supplémentaire collective**

Dans ce traitement social et fiscal de faveur, les avantages en matière sociale touchent aux cotisations et à leur exonération et intéressent les entreprises (I). Quant aux

---

<sup>123</sup> Ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire, JORF n°0153 du 4 juillet 2019, texte 9 sur 112.

<sup>124</sup> FOUQUET (C), « Retraite chapeau : ces patrons qui ont fait scandale », *Les Echos*, 27 novembre 2013.

<sup>125</sup> BRONNEC (T), « La Société Générale soigne la retraite de Daniel Bouton », *L'Express*, 30 mars 2009.

avantages en matière fiscale, ils touchent à des exonérations d'impôts et intéressent à la fois les employeurs et les salariés (II).

### I. Les avantages sociaux

Pour bénéficier du traitement social de faveur, le régime doit être mis en place selon un formalisme spécifiques (a). De plus, il doit avoir un caractère collectif et obligatoire (b). C'est cela qui permettra à l'employeur de bénéficier de certaines exonérations de cotisations (c).

#### *a. Le formalisme nécessaire lors de la mise en place*

Ce formalisme particulier au travers de l'acte instituant le régime touche l'ensemble de la protection sociale complémentaire. Il ne concerne pas que la retraite supplémentaire mais également les régimes de frais de santé et ceux de prévoyance lourde.

C'est l'article L. 911-1 du Code de la sécurité sociale qui vient définir les trois types d'actes de droit du travail pouvant le mettre en place. Il s'agit de la convention ou accord collectif, de l'accord référendaire et de la décision unilatérale de l'employeur (DUE). Si un employeur ne formalise pas par un de ces actes de mise en place l'instauration de son régime et qu'il a quand même bénéficié du traitement social de faveur, il risque un redressement en cas de contrôle de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Mais, pour ne pas subir de redressement, le seul formalisme de l'acte n'est pas suffisant. Par exemple, si l'employeur met le régime en place par DUE, il doit informer les salariés pouvant bénéficier de ce régime et les institutions représentatives du personnel de cette mise en place. La deuxième chambre civile de la Cour de cassation l'a rappelé dans un arrêt récent du 14 mars 2019<sup>126</sup>. Dans cette affaire, un employeur avait mis en place un régime de protection sociale complémentaire par DUE. Il l'a ensuite modifié, modification qui emportait changement du montant de sa participation au financement du régime. Il a alors rédigé une nouvelle DUE mais ne l'a pas transmise aux salariés intéressés. Il avait quand même bénéficié du traitement fiscal et social de faveur, et donc d'exonération de cotisations.

Lors d'un contrôle URSSAF, l'organisme s'en rend compte et réintègre donc dans l'assiette des cotisations de l'entreprise les sommes destinées à financer ce régime. L'employeur conteste mais l'affaire arrivera devant la deuxième chambre civile de la Cour de cassation qui rejettera le pourvoi formé par l'employeur. La Haute juridiction rappelle que l'employeur doit informer par écrit les salariés lors de la mise en place des garanties, mais qu'il doit également les informer lorsqu'ils les modifient. Cette jurisprudence s'applique à l'ensemble de la protection sociale complémentaire d'entreprise et donc pour la retraite supplémentaire collective.

Cependant, outre le respect d'un formalisme, le régime doit également être collectif et obligatoire **(b)**.

---

<sup>126</sup> Cass. 2<sup>ème</sup> civ, 14 mars 2019, n° 18-12.380, Publié au bulletin.

### *b. Un régime collectif et obligatoire*

Le régime de retraite supplémentaire doit respecter deux règles : il doit être collectif (i).et obligatoire (ii).

#### i. Un régime collectif

Ici il s'agit d'une condition qui ne vise que les régimes à cotisations définies puisque pour le régime à prestations définies c'est uniquement l'employeur qui le finance. Ils doivent concerner l'ensemble des salariés. Pour ce qui est de la retraite supplémentaire, il n'est pas obligé de viser l'ensemble du personnel mais peut ne concerner que des catégories de salariés objectivement définies.

Il s'agit ici de viser des catégories de salariés de manière impersonnelle. Pour cela, le législateur a instauré 5 critères permettant de définir ces catégories. On les retrouve à l'article R. 242-1-1 du Code de la sécurité sociale. Certains critères permettant de définir des catégories sont présumées objectives : il s'agit du cadre général (1). Pour d'autres, ce sera à l'employeur de prouver en cas de contrôle URSSAF qu'elles le sont : il s'agit des cadres particuliers (2).

#### 1. Le cadre général

Dans le cadre général, l'URSSAF ne peut pas considérer que les catégories définies par l'employeur ne sont pas objectives pour opérer à un redressement de l'entreprise si elle a bénéficié du traitement social et fiscal de faveur. En retraite supplémentaire, ces critères sont au nombre de trois.

Un des critères qui n'a pas évolué est le n°3, il s'agit des catégories des conventions collectives. Est présumée objectivement définie une catégorie de salariés définie à partir de la place des salariés dans les classifications professionnelles définies par les conventions de branche, accords professionnels ou interprofessionnels.

A côté on retrouve, dans le cadre général, les critères n°1 et n°2 qui ont évolué récemment avec un décret « catégories objectives » du 30 juillet 2021<sup>127</sup>. Le premier correspond à la référence aux salariés cadre/non-cadres (**01**). Le deuxième fait référence à des seuils de rémunération (**02**).

#### 01. Le critère 1 : la référence aux salariés cadres/non-cadres

Initialement lorsqu'un employeur mettait en place un régime de protection sociale complémentaire et qu'il utilisait le critère n°1 distinguant les cadres/non-cadres, il visait la CCN du 14 mars 1947, fondatrice du régime de retraite complémentaire des cadres, l'AGIRC. Pour cela, il faisait référence à l'article 4 qui visait les cadres, l'article 4 bis qui visait les assimilés cadres, ou encore à l'article 36 de l'annexe 1 de cette CCN.

Mais cette CCN de 1947 est devenue caduque en raison de la fusion de l'AGIRC et de l'ARRCO, qui a conduit à l'adoption d'un accord national interprofessionnel (ANI) du 17 novembre 2017<sup>128</sup>, en raison. Cet ANI reprend les articles 4 et 4 bis de l'ancienne CCN en ses articles 2.1 et 2.2 mais il ne reprend pas les dispositions de l'article 36 de l'annexe 1. La question de l'impact de cette suppression sur les actuels régimes s'est posée.

C'est pourquoi elle a été posée à la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) qui a répondu dans une lettre du 13 décembre 2018. Elle vient dire les accords collectifs pourront toujours faire référence aux anciens articles 4, 4 bis, et 36 de l'annexe 1 pour

---

<sup>127</sup> Décret n° 2021-1002 du 30 juillet 2021 relatif aux critères objectifs de définition des catégories de salariés bénéficiaires d'une couverture de protection sociale complémentaire collective, JORF n°0176 du 31 juillet 2021, texte 51 sur 149.

<sup>128</sup> Accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 relatif à la prévoyance des cadres.

définir des catégories objectives de salariés pour la mise en place d'un régime de protection sociale complémentaire.

Cependant cette solution ne pouvait être que provisoire. Le décret « catégories objectives » du 30 juillet 2021 est venu tenter de lever les difficultés. Tout d'abord il prévoit que, pour créer une catégorie objective de salariés distinguant les cadres des non-cadres, il faut dorénavant faire référence aux articles 2.1 et 2.2 de l'ANI de 2017. Il n'y a pas de problème de ce côté-là puisqu'ils reprennent les articles 4 et 4 bis.

Ce qui posait un problème était l'article 36 de l'annexe 1 qui n'était pas repris dans l'ANI de 2017.

Le décret du 30 juillet 2021 permet d'intégrer à la catégorie des cadres certains salariés définis par accord professionnel ou interprofessionnel ou convention de branche sous-réserve que l'accord ou la convention soit agréé par la commission paritaire de l'APEC. Mais cette solution risque de ne pas régler totalement le problème. Les VRP non-cadres qui bénéficiaient des régimes cadres du fait de leur rémunération pourraient possiblement être exclus. Cependant, ce questionnement étant récent, il n'y a pas encore de position définitive sur le sujet.

Ce décret entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Cependant, est prévue une période transitoire. Les régimes mis en place peuvent continuer de faire référence à la CCN de 1947 pour définir des catégories de salariés cadres/non-cadres jusqu'au 31 décembre 2024 sous réserve « *qu'aucune modification des accords, conventions ou décisions unilatérales de l'employeur relative au champ des bénéficiaires des garanties n'intervienne avant cette même date* »<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> Article 2 du décret n° 2021-1002 du 30 juillet 2021.

Toutefois, ce décret n'est pas uniquement venu tenter de solutionner le problème pour les cadres/non-cadres. Il est également venu modifier le critère n°2 faisant référence aux seuils de rémunération (02).

## 02. Le critère 2 : les seuils de rémunération

Lorsque l'employeur définit une catégorie objective en fonction de la rémunération des salariés, il ne peut pas viser n'importe quel montant de rémunération, il y a des règles.

Avant le décret du 30 juillet 2021, il était possible de faire référence aux limites de rémunérations des tranches de cotisations au régime AGIRC, soit 1, 4 ou 8 PASS<sup>130</sup>. Il était également possible de faire référence aux tranches de cotisations de l'ARRCO soit 1 PASS ou 3 PASS. Pouvaient donc être définies comme catégorie les salariés dont la rémunération était inférieure ou supérieure à 1, 3, 4 ou 8 PASS. Attention cependant, il n'était pas possible de définir une catégorie objective visant uniquement les salariés dont la rémunération était supérieure à 8 PASS.

C'était ce que prévoyait l'article R. 242-1-1 du Code de la sécurité sociale. Mais la DSS dans une circulaire du 25 septembre 2013<sup>131</sup>, et l'ACOSS dans une lettre circulaire du 12 septembre 2015<sup>132</sup> admettaient par tolérance d'autres plafonds. Il était possible de définir des catégories de salariés dont la rémunération étaient soit inférieure ou égale, soit supérieure à 2 PASS. La lettre circulaire avait cependant posé une limite : lorsque

---

<sup>130</sup> PASS : Plafond annuel de la Sécurité sociale. C'est le plafond maximum pour lequel le salarié cotise pour le montant de sa pension de retraite de base. Toute partie de sa rémunération qui dépasse le montant de ce PASS ne permet pas à un salarié d'ouvrir des droits à la retraite du régime de base. En 2021, il était d'un montant de 41 136 euros.

<sup>131</sup> Circulaire N°DSS/SD5B/2013/344 du 25 septembre 2013 relative aux modalités d'assujettissement aux cotisations et contributions de sécurité sociale des contributions des employeurs destinées au financement de prestations de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire.

<sup>132</sup> Lettre circulaire ACOSS n°2015-45 du 12 août 2015.

le critère de la rémunération est utilisé, il ne peut permettre de constituer que deux catégories maximums.

Le décret du 30 juillet 2021 est simplement venu formaliser les choses en intégrant à l'article R242-1-1 du Code de la sécurité sociale les plafonds de 1, 2, 3, 4 et 8 PASS pour définir des catégories sur le critère de la rémunération. Il a repris le fait que ne peut constituer une catégorie objective celle qui vise uniquement les salariés dont la rémunération est supérieure à 8 PASS. Ces dispositions entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

A côté de ces trois critères à partir desquels les catégories de salariés sont présumées objectives, il en existe deux autres. Mais pour ceux-ci, si l'employeur les utilise, en cas de contrôle URSSAF, il devra prouver que les catégories sont objectives (2).

## 2. Les cadres particuliers

Le premier critère vise le « *niveau de responsabilité, le type de fonctions ou le degré d'autonomie ou l'ancienneté dans le travail des salariés correspondant aux sous-catégories fixées* »<sup>133</sup> par les conventions de branche, accords professionnels ou interprofessionnels. Il s'agit de créer des catégories de salariés en fonction des sous-catégories définies par des conventions et accords collectifs.

Le deuxième critère vise des catégories définies à partir de « *l'appartenance au champ d'application d'un régime légalement ou réglementairement obligatoire assurant la couverture du risque concerné, ou bien l'appartenance à certaines catégories spécifiques de salariés définies par les stipulations d'une convention collective, d'un accord de branche ou d'un accord national interprofessionnel caractérisant des conditions d'emploi ou des activités particulières, ainsi que, l'appartenance aux*

---

<sup>133</sup> R. 242-1-1 du CSS.

*catégories définies clairement et de manière non restrictive à partir des usages constants, généraux et fixes en vigueur dans la profession »*<sup>134</sup>. Dans la pratique, il s'agit principalement de catégories de salariés définies à partir d'usages.

En cas de contrôle URSSAF, pour prouver que ces catégories sont bien objectives, l'employeur devra prouver qu'elles couvrent des salariés que leur activité professionnelle place dans une situation identique au regard des garanties concernées et les justifier.

Ces cinq critères permettent donc de définir le caractère collectif du régime. Néanmoins, il ne doit pas juste être collectif mais aussi obligatoire (ii).

## ii. Un régime obligatoire

Pour bénéficier du régime social (et fiscal) de faveur, le régime de protection sociale complémentaire mis en place dans l'entreprise, l'adhésion des salariés bénéficiaires doit être obligatoire. Cependant, le législateur est venu apporter quelques limites en prévoyant des cas de dispense. Quatre cas sont prévus en matière de retraite supplémentaire.

Le premier n'est possible que si le régime a été mis en place par DUE et est de droit, il n'a pas besoin d'être prévu dans la celle-ci. Il est prévu à l'article 11 de la loi dite « loi Évin »<sup>135</sup>. Il permet aux salariés déjà présents dans l'entreprise avant la mise en place du régime qui devraient obligatoirement y être affiliés et en bénéficier d'être dispensés de leur affiliation car ils refusent d'y cotiser. La limite à cette dispense est qu'elle n'est possible que si le salarié a à sa charge une partie de la cotisation. Si l'employeur prend

---

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques, JORF n°1 du 2 janvier 1990.

en charge la totalité du montant de la cotisation, il faut que dans l'acte de mise en place, l'employeur ait autorisé les salariés déjà présents dans l'entreprise à ne pas adhérer au régime.

D'autres cas de dispense sont prévus à l'article R. 241-1-6 du Code de la sécurité sociale. Ils sont prévus peu importe l'acte de mise en place mais doivent être mentionnés dans celui-ci. Le deuxième vise le même type de salariés mais dont le contrat est d'une durée inférieure à 12 mois. Ils n'ont pas, eux, besoin de justifier d'être couverts d'une couverture individuelle couvrant le même type de garantie.

Le dernier cas de dispense en retraite supplémentaire vise « *les salariés à temps partiel et apprentis dont l'adhésion au système de garanties les conduirait à s'acquitter d'une cotisation au moins égale à 10 % de leur rémunération brute. Le seuil de 10 % de la rémunération brute est apprécié, non pas garantie par garantie, mais en tenant compte de l'ensemble des garanties de protection sociale complémentaire instituées à titre obligatoire dans l'entreprise, y compris un régime de retraite supplémentaire* »<sup>136</sup>.

Pour bénéficier du traitement social (et fiscal) de faveur, le régime doit donc être collectif et obligatoire et être mis en place par un des trois actes de droit du travail. A côté de cela, il doit également respecter certaines conditions, à savoir être géré par un organisme habilité (mutuelle, organisme d'assurance ou institution de prévoyance). Mais il faut également que les cotisations de ce régime ne se substituent pas à un élément de rémunération<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr), « Les possibilités de dispense sans remise en cause du caractère obligatoire », consulté le 14 août 2021.

<sup>137</sup> CSS, L.242-1.

Grace à cela, l'employeur peut tout d'abord bénéficier d'un régime social favorable constituant en l'exonération de cotisations (c).

*c. Le traitement social applicable au régime de retraite d'entreprise*

En cas de respect des règles expliquées précédemment, l'employeur bénéficie d'un régime favorable. Il sera alors exonéré de certaines cotisations (i), alors que d'autres resteront dues (ii).

i. Les exonérations de cotisations sur les versements destinés au financement du régime

Les contributions de l'employeur à ce régime de retraite supplémentaire sont exonérées de cotisations de Sécurité sociale dans certaines limites. Pour chaque salarié, le plafond d'exonération est chaque année de 5% du montant du PASS, ou de 5% de la rémunération soumise à cotisation de Sécurité sociale dans la limite de 5 fois le plafond annuel de la Sécurité sociale. Est pris en compte le plafond le plus favorable. Cette exonération concerne les contributions de l'employeur au montant de la cotisation due pour l'affiliation du salarié.

Pour appliquer cette limite d'exonération, il faut également prendre en compte le plan d'épargne retraite collectif (PERCO) que l'employeur pourrait abonder au bénéfice de son salarié. Le montant maximum d'abondement à ce Perco pouvant être exonéré de cotisations de Sécurité sociale est de 16% du PASS.

La participation de l'employeur est donc exonérée de cotisations de Sécurité sociale dans certaines limites. Néanmoins, certaines cotisations restent dues sur cette cotisation, à la fois pour l'employeur et pour le salarié (ii).

## ii. Les cotisations toujours applicables aux versements du régime

Tout d'abord, la part salariale reste soumise à la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux plein, soit 9,2% pour le montant de la CSG et 0,5% pour la CRDS. L'employeur les prélève donc sur la rémunération du salarié. Pour le calcul du montant de ces cotisations, l'abattement pour frais professionnels de 1,5% n'est pas applicable.

A côté de ça, une autre cotisation reste due pour ce régime de retraite supplémentaire, il s'agit du forfait social. Son taux est de 8, 16 ou 20% selon le régime mis en place. A titre d'exemple, il est de 20% pour un régime article 83<sup>138</sup>.

A côté de cela, l'employeur bénéficiant d'un traitement social favorable pourra également bénéficier d'un traitement fiscal favorable. Celui-ci bénéficiera également au salarié affilié à ce régime (II).

### II. Le traitement fiscal favorable à l'employeur et aux salariés

Tout d'abord, les versements effectués par l'employeur sont déductibles du revenu imposable de l'entreprise. Pour cela, le régime doit bien entendu respecter les conditions permettant de bénéficier du régime social de faveur.

A côté de cela, le salarié bénéficie également d'un traitement fiscal favorable. Une partie des versements au régime de retraite supplémentaire sont déductibles de son revenu imposable. Ici il ne s'agit que du régime à cotisations définies puisque, pour rappel, le régime de retraite à prestations définies est financé uniquement par l'employeur.

---

<sup>138</sup> L. 137-15 du CSS.

Concernant cette déduction du revenu imposable, il faut distinguer les versements obligatoires des salariés et de l'employeur, et les versements facultatifs du salarié. Pour ceux obligatoires, ils ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu dans la limite de 8% de la rémunération annuelle brute plafonnée à 8 PASS.

Au sujet des versements volontaires des salariés, ils sont déductibles de son revenu imposable avec deux plafonds possibles. Le premier est de 10% de la rémunération annuelle brute de l'année précédente limitée à 8 PASS de l'année précédente. Le deuxième correspond à 10% du PASS de l'année précédente, soit 4 113,60 euros en 2021. C'est le plafond le plus favorable qui s'appliquera au salarié.

Malgré ce régime social et fiscal favorable, la retraite supplémentaire n'était pas très développée en France car jugée peu attractive et trop complexe. C'est pourquoi la loi PACTE a voulu la simplifier pour la rendre plus attrayante, mais également qu'elle soit un véritable pilier de retraite au côté des régimes de base. La loi ne modifiera pas le principe d'un traitement social et fiscal favorable mais va venir créer un plan d'épargne retraite unique : le PER (**section 2**).

## **Section 2 : La Loi PACTE, une refonte de la retraite collective pour la rendre plus attrayante**

Face à la grande diversité des produits d'épargne retraite supplémentaire, la loi PACTE de 2019<sup>139</sup> est venue opérer une refonte qui passe par une uniformisation en créant le produit unique d'épargne retraite pour augmenter l'attrait pour cette retraite (**paragraphe 1**). La loi PACTE prévoyant la fermeture des anciens produits, elle a permis des transferts simplifiés pour les assurés de leurs anciens produits vers ce nouveau PER (**paragraphe 2**). Mais cette loi fut récemment complétée par la loi du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire<sup>140</sup> qui elle aussi augmente à sa manière cet attrait (**paragraphe 3**).

### **Paragraphe 1 : Une uniformisation pour augmenter l'attrait de la retraite supplémentaire**

Le législateur souhaitait augmenter l'attrait pour la retraite supplémentaire en France, ce qui sera chose faite avec la loi PACTE (I). Si cette augmentation est réussie, cela passe par la création du PER, produit unique pouvant cependant se décliner de trois manières avec toujours quelques différences de règles (II).

#### I. Augmenter l'attrait pour la retraite supplémentaire

La retraite supplémentaire représentait un faible intérêt pour les Français. Dans l'étude d'impact de la loi PACTE, il avait bien été rappelé que le faible montant d'encours

---

<sup>139</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, 22 mai 2019, JORF n° 0119 du 23 mai 2019, texte 2 sur 152.

<sup>140</sup> Loi n° 2021-219 du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire, JORF n°0050 du 27 février 2021, texte n°2 sur 136.

avant la réforme était dû à une faible attractivité pour la retraite supplémentaire en France.

En 2016, les produits d'épargne retraite s'élevaient à 219 milliards d'euros d'encours. Selon l'étude d'impact du projet de la loi PACTE, ça représentait 1,5% du patrimoine des Français. A côté de cela, l'assurance-vie représentait cette même année 1 700 milliards d'euros tandis que les livrets d'épargne réglementés représentaient 400 milliards d'euros<sup>141</sup>. La retraite supplémentaire n'était donc pas assez attractive avant la loi PACTE.

La loi PACTE avait pour objectif de faire passer de 230 milliards d'euros d'encours de retraite supplémentaire à 300 milliards <sup>142</sup>. L'objectif pourrait être atteint puisque, sur la seule année 2021, les PER comptaient 117 000 assurés supplémentaires dont 84 000 de nouveaux assurés et 33 000 issus de transferts. D'un point de vue financier, en mai 2021, le PER représentait 20 milliards d'euros d'encours pour 1,7 millions d'assurés<sup>143</sup>.

Cette augmentation de l'attrait pour la retraite supplémentaire est notamment due à l'uniformisation des règles qui a permis de passer à un plan unique d'épargne retraite **(II)**.

---

<sup>141</sup> Étude d'impact, Projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, NOR : ECOT1810669L/Bleue-1, 20 juin 2018, p. 249.

<sup>142</sup> Commission des affaires économiques, Rapport d'information n° 2619 sur la mise en application de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite « loi PACTE »), p.41.

<sup>143</sup> [www.ffa-assurance.fr](http://www.ffa-assurance.fr), « Forte croissance du marché des PER en mai 2021 », *Fédération française de l'assurance*, 1<sup>er</sup> juillet 2021.

## II. Uniformiser les règles en créant un plan d'épargne retraite unique

Auparavant, il existait une multitude de produits d'épargne retraite qui répondaient à des règles différentes (a) que la loi PACTE a tenté d'uniformiser (b).

### a. *Une multitude d'anciens produits avec des règles différentes*

Avant la loi PACTE, les produits de retraite supplémentaire étaient nombreux : les « articles 39 », ceux dits « article 82 » ou encore les « articles 83 », mais également le plan d'épargne retraite d'entreprise (PERE). Ces produits étaient gérés par l'un des trois organismes assureurs : sociétés d'assurance, mutuelle ou institutions de prévoyance. Comme expliqué précédemment le régime article 39 qui est à prestations définies répond à des règles spécifiques c'est pourquoi il sera écarté pour la suite.

Les trois autres régimes gérés par les organismes assureurs se ressemblaient dans certaines modalités. Tout d'abord, il était impossible pour l'assuré de sortir autrement qu'en rente viagère. De plus, concernant le forfait social mentionné précédemment qui touche la part patronale de cotisations, il était de 20% pour tous ces produits.

A côté de ces produits gérés par des organismes assureurs, on retrouvait deux produits collectifs gérés par des sociétés de gestion d'actifs. Ces sociétés gèrent donc les actifs des assurés à leurs produits. En retraite collective, il s'agit du plan d'épargne retraite collectif (Perco) et du plan d'épargne entreprise (PEE). La première différence avec ceux gérés par un organisme assureur tend à la sortie de l'assuré. La sortie en rente n'est ici pas la seule possibilité, l'assuré peut également sortir en capital. Cela peut permettre de financer un projet conséquent, alors qu'avec la sortie en rente il y a plus un objectif de compléter ses revenus une fois à la retraite. Une autre différence avec les premiers produits porte sur le montant du forfait social. Ici il est plus faible puisqu'il n'est que de 16%, sauf exception.

Pour finir, on retrouve une gestion qui n'est pas la même, avec une gestion pilotée par défaut pour le PERCO. La gestion pilotée consiste en l'ouverture de compte-titres

affectés à l'acquisition de titres financiers de manière à offrir une protection suffisante de l'épargne investie<sup>144</sup>.

Ces produits sont donc bien différents mais ils disposent d'un point commun : le déblocage anticipé. Cela permet à l'assuré de disposer de son capital avant l'âge de départ à la retraite. La liste de déblocage est limitative. Dans celle-ci on retrouve notamment l'invalidité de l'assuré, le décès de son conjoint ou de la personne avec laquelle il était pacsé, la liquidation judiciaire ou encore le surendettement<sup>145</sup>. Pour le PEE et le PERCO il y a également l'achat de la résidence principale ou sa remise en état. Le déblocage pour l'invalidité est également plus large puisqu'est pris également en compte celle du conjoint, la personne avec laquelle il était pacsé ou encore son enfant.

Les anciens produits si différents possédaient donc des règles propres, ce qui rendait la retraite supplémentaire plus complexe et peu attractive. C'est pourquoi est arrivé le PER **(b)**.

*b. La création d'un produit unique : le PER*

Même si le PER repose sur des règles communes (i), il se décline néanmoins en trois formes (ii).

---

<sup>144</sup> C. mon. fin, L. 224-3.

<sup>145</sup> C. assur, L. 132-23.

### i. Les règles communes aux PER

Les caractéristiques des PER se trouvent dans le Code monétaire et financier aux articles L. 224-1 à L. 224-40. Ces dispositions sont ensuite déclinées dans les autres codes, selon la nature de l'organisme gestionnaire.

Un PER est toujours composé de 3 compartiments nommés, par la pratique, C1, C2 et C3. Le premier correspond aux versements volontaires de l'assuré. Le deuxième à l'épargne salariale, ce qui correspond notamment à l'alimentation avec les droits issus du compte épargne temp ou encore les versements issus de la prime de participation aux résultats de l'entreprise. Le dernier compartiment correspond aux versements obligatoires de l'employeur et du salarié, cela vise la retraite supplémentaire collective à laquelle l'assuré est affilié à titre obligatoire<sup>146</sup>.

Il permet une sortie en rente viagère ou en capital au minimum au moment de la liquidation de la retraite pour l'assuré, sauf pour le compartiment 3 qui ne peut sortir qu'en rente viagère. Cette sortie peut donc être décalée plus tard après le départ à la retraite au choix de l'assuré<sup>147</sup>.

Pour la rente viagère, il permet une option de réversion. Cette rente de réversion sera versée au profit du bénéficiaire en cas de décès du rentier<sup>148</sup>. Des limites ont cependant été apportées. Les sommes issues du troisième compartiment ne peuvent être sorties qu'en rente viagère. Celles issues des deux autres peuvent l'être sous forme de rente viagère ou de capital, en une fois ou de manière fractionnée<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> C. mon. fin, L. 224-2.

<sup>147</sup> C. mon. fin, L. 224-1.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> C. mon. fin, L. 224-5.

Le PER permet également des cas de déblocage anticipés. Ce sont les mêmes que ceux prévus pour le PEE et le PERCO<sup>150</sup>, avec une spécificité toutefois, les sommes du troisième compartiment ne peuvent permettre un déblocage anticipé pour l'acquisition de la résidence principale<sup>151</sup>.

De plus, la gestion du PER par défaut est une gestion pilotée<sup>152</sup>. Dorénavant organismes assureurs, sociétés de gestion d'actifs et fonds de retraite supplémentaire peuvent tous gérer un PER.

Si ce PER semble donc avoir totalement uniformisé les règles, il peut se décliner de différentes manières **(ii)**.

#### ii. Les différentes déclinaisons du PER collectif

Dans le collectif, le PER peut prendre deux déclinaisons : le PER d'entreprise collectif et le PER d'entreprise obligatoire. La première succède au Perco tandis que la deuxième succède aux anciens régimes à cotisations définies dits « article 83 ». Ces déclinaisons forment ce qu'on appelle le plan d'épargne retraite d'entreprise. Le tout est défini aux articles L. 224-9 à L. 224-40 du Code monétaire et financier.

Ces deux déclinaisons du PER en matière collective ont des différences **(01)**, mais également des similitudes **(02)**.

---

<sup>150</sup> C. mon. fin, L. 224-4.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Ibid.

## 01. Les différences entre les deux déclinaisons de PER collectif

Dès leur mise en place ces deux produits rencontrent des différences. Le PER d'entreprise obligatoire ne peut être mis en place que par un des trois actes de droit du travail de l'article L. 911-1 du Code de la sécurité sociale<sup>153</sup>.

Le PER d'entreprise collectif dispose de beaucoup plus de possibilités de mise en place. Il peut être mis en place à l'initiative de l'entreprise ou selon l'une des modalités de l'article L. 3322-6 du Code du travail<sup>154</sup>. Pour les deuxièmes modalités, il s'agit d'une convention ou accord collectif de travail ou d'un accord conclu entre l'employeur et les organisations syndicales de l'entreprise. Mais cela peut également être un accord conclu au sein du comité social et économique (CSE). Mais cela peut également être *« à la suite de la ratification, à la majorité des deux tiers du personnel, d'un projet de contrat proposé par l'employeur. S'il existe dans l'entreprise une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ou un comité social et économique, la ratification est demandée conjointement par l'employeur et une ou plusieurs de ces organisations ou ce comité »*. Ces modalités issues de l'article du code du travail sont les mêmes que lorsque l'employeur conclut un accord de participation<sup>155</sup>.

Ce n'est pas étonnant que les modalités de mise en place soient moins restrictives pour le deuxième puisque le régime mis en place dans ce cas ne sera pas obligatoire pour les salariés. Lorsqu'il est mis en place, tous les salariés peuvent en bénéficier. Leur affiliation par défaut est également possible, mais cela ne se peut que s'il n'y a pas d'avis contraire de ces salariés<sup>156</sup>. Malgré le fait qu'il peut bénéficier à l'ensemble des salariés sans leur être obligatoire, le PER d'entreprise collectif peut comporter une

---

<sup>153</sup> C. mon. fin, L. 224-23.

<sup>154</sup> C. mon. fin, L. 224-14.

<sup>155</sup> C. Trav, L. 3322-6.

<sup>156</sup> C. mon. fin, L. 224-17..

condition d'ancienneté pour en bénéficier, celle-ci ne pouvant cependant pas être supérieure à 3 mois<sup>157</sup>. Là encore on retrouve des similitudes avec l'accord de participation qui est soumis à la même durée maximale pour l'ancienneté des salariés bénéficiaires<sup>158</sup>. Dans les deux cas, le PER d'entreprise collectif et la participation nous sommes dans des dispositifs qui ne sont pas contraignants pour les salariés. Les deux apportent un avantage financier pour les salariés et, pour le PER d'entreprise collectif, on ne peut pas imposer au salarié son affiliation. Ce n'est donc pas étonnant que cette déclinaison du PER puisse être mise en place de manière moins restrictive que le PER d'entreprise obligatoire.

En effet, celui-ci est obligatoire pour l'ensemble des salariés ou pour des catégories objectivement définies<sup>159</sup>. Donc, même si le but premier est d'améliorer la retraite des bénéficiaires du régime, il y a quand même ici l'imposition d'une contrainte. Sauf certains cas de dispense, l'affiliation est ici obligatoire.

Les PER d'entreprise collectif et obligatoire disposent donc de différences quant à leurs modalités de mise en place et aux bénéficiaires du régime. Mais les différences ne s'arrêtent pas là puisque le premier peut être mis à la place dans une seule entreprises ou plusieurs avec le plan interentreprise<sup>160</sup>, tandis que le deuxième ne peut être mise en place qu'au sein de l'entreprise.

Même si ces deux déclinaisons rencontrent de nombreuses différences, elles rencontrent également certaines similitudes **(02)**.

---

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> C. Trav, L. 3342-1.

<sup>159</sup> C. mon. fin, L. 224-24.

<sup>160</sup> C. mon. fin, L. 224-16.

## 02. Les similitudes entre les PER

Il existe des similitudes entre les PER collectifs, mais certaines de ces caractéristiques s'appliquent à tous les PER et donc au PER individuels qui ne sera cependant pas développé.

La première tient à la gestion de ces deux déclinaisons puisque toutes les déclinaisons du PER ont par défaut une gestion pilotée comme précisé précédemment.

La deuxième tient à l'information de l'assuré qui est également applicable à tous les PER. Chaque année, le gestionnaire informe l'assuré l'évolution de l'épargne, la performance financière des investissements, le montant des frais prélevés et les conditions de transfert vers un autre plan d'épargne retraite. Il s'agit de l'information régulière imposée par le Code monétaire et financier<sup>161</sup>. Mais l'information prévue par ce Code ne s'arrête pas là. Cinq ans avant l'âge de départ à la retraite, l'assuré bénéficie d'une information plus détaillée et peut notamment questionner le gestionnaire sur les possibilités de sortie adaptée à sa situation<sup>162</sup>.

Une troisième similitude quant à elle touchent uniquement les deux déclinaisons collectives du PER et tient aux versements qui peuvent y être effectués. Ils peuvent être alimentés par des versements volontaires, des sommes issues de l'intéressement et/ou de la participation, des droits inscrits sur un compte épargne temps (CET), ou encore, en l'absence de CET, des jours de repos non pris dans la limite de 10 jours par an. Peuvent également être effectués des versements issus d'autres plan d'épargne retraite (notamment des anciens produits dont les règles de transferts seront détaillés dans le prochain paragraphe). Cependant même si ces versements

---

<sup>161</sup> C. mon. fin, L. 224-7.

<sup>162</sup> Ibid.

sont les mêmes applicables, il existe un versement supplémentaire pour le PER d'entreprise obligatoire. Il s'agit tout simplement des versements obligatoires.

Le PER qui se veut être un plan unique uniformisant les règles contrairement aux anciens produits qui comportaient des différences ne se voit donc pas appliquer les mêmes règles pour l'ensemble de ses déclinaisons. Certaines différences subsistent toujours entre les deux déclinaisons collectives du PER, mais également avec sa déclinaison individuelle. Cependant, s'il y a bien une chose sur laquelle s'accorde les trois déclinaisons du PER, c'est bien sur les transferts possibles et simplifiés des anciens produits vers celui-ci (**paragraphe 2**).

## **Paragraphe 2 : La simplification des transferts vers le PER**

La loi PACTE a permis la commercialisation des PER à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2019 et a organisé la fermeture des anciens produits d'épargne retraite à la commercialisation à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2020, sauf s'ils sont modifiés pour être conforme aux dispositions nouvelles du PER<sup>163</sup>. C'est pourquoi a été organisé un transfert des sommes épargnées des anciens produits vers le PER.

Selon leur origine, les fonds transférés pourront être placés dans l'un des trois compartiments du PER. Peuvent être versés dans le premier compartiment les fonds issus des versements individuels facultatifs de l'ancien produit article 83 et de l'ancien PERE. Peuvent également y être transférés les versements volontaires issus d'un PERCO. Dans le deuxième compartiment peuvent être mis les versements réguliers de l'employeur à un PERCO. Pour finir, dans le troisième et dernier, peuvent y être versés les fonds issus des anciens régimes articles 83 et PERE qui ne constituent pas

---

<sup>163</sup> Décret n° 2019-807 du 30 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite, JORF n° 0177 du 1<sup>er</sup> août 2019, texte n°15 sur 131.

des versements individuels facultatifs. Il s'agit notamment des versements obligatoires des salariés et des employeurs à ces anciens produits.

Pour favoriser ces transferts, la DSS, dans un courrier du 6 avril 2021, est venue préciser que tout transferts de fonds issus d'un régime « article 83 » vers le nouveau PER ne serait pas assujetti à cotisations sociales<sup>164</sup>.

A cette loi PACTE est venue s'ajouter une autre loi pour augmenter l'attrait de la retraite supplémentaire, il s'agit de celle relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire (**paragraphe 3**).

### **Paragraphe 3 : solutionner le problème de la déshérence des contrats de retraite supplémentaire**

La loi du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire<sup>165</sup> qui vient augmenter le droit à l'information des assurés.

Cette volonté est issue du fait, qu'en 2017, le stock des contrats non réclamés par les assurés ayant atteint l'âge de départ à la retraite représentait environ 13 milliards d'euros<sup>166</sup>. Cela concernait principalement la retraite supplémentaire collective. C'est pourquoi le législateur a prévu une information accrue. Cela passe notamment par le fait que, lorsqu'un salarié quitte son entreprise, son employeur lui remettra un document récapitulatif de ses droits sur les contrats de retraite supplémentaire dont il est

---

<sup>164</sup> DSS, courrier DSS/SD5/5B, Réf : D-21-010340, 6 avril 2021.

<sup>165</sup> Loi n° 2021-219 du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire, JORF n°0050 du 27 février 2021, texte n°2 sur 136.

<sup>166</sup> Rapport n°3112 du 16 juin 2020 fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire.

bénéficiaire. Cette loi va permettre aux salariés de faire valoir leurs droits et d'être mieux informés sur la retraite supplémentaire mise en place dont ils bénéficient.

## **Conclusion**

La retraite constitue une matière très vivante du droit qui donnera encore lieu à de nombreuses modifications. Les régimes obligatoires par répartition ne cesseront de rencontrer des difficultés puisque les évolutions économiques et démographiques des pays continueront à rencontrer des difficultés. Il est donc possible de se questionner sur l'impact de la future réforme instituant un régime universel de retraite dans un pays où la population ne cesse de vieillir et le nombre de retraités ne cesse d'augmenter. Il n'est pas sûr que cette réforme permette de régler ces difficultés et d'empêcher le problème de financement des retraites.

*La retraite supplémentaire par capitalisation a donc encore de beaux jours devant elle et se place actuellement comme étant la meilleure solution pour tenter de résoudre les difficultés rencontrées par les régimes obligatoires par répartition.*

## **Bibliographie**

### **I. Ouvrages généraux et dictionnaires**

- DEBARD (T.), GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques 2020-2021*, 28<sup>ème</sup> édition, Paris : Dalloz, 2020, 1150p ;
- GINON (AN.), GUIOMARD (F.), MAVOKA-ISANA (Armelle), *Code de la sécurité sociale*, 45<sup>ème</sup> édition, Paris : Dalloz, 2021, 3420p ;
- KESSLER (F.), *Droit de la protection sociale*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris : Dalloz, 2020, 866p.

### **II. Ouvrages spécialisés, répertoires, rapports et études**

- Commission des affaires économiques, Rapport d'information n° 2619 sur la mise en application de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite « loi PACTE »), 79p.
- Conseil d'orientation des retraites, « Évolutions et perspectives des retraites en France », *Rapport annuel du COR*, juin 2021, 326p.
- DELEVOYE (JP), « Pour un système universel de retraite : préconisations de Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire à la réforme des retraites », juillet 2019, 239p.
- DEMONTES (C), Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de financement de la sécurité sociale pour 2014, Tome V : Assurance vieillesse, 6 novembre 2013, 29p.

- Étude d'impact, Projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, NOR : ECOT1810669L/Bleue-1, 20 juin 2018, 722p.
- *La lettre du COR*, « Les indicateurs du COR pour le suivi et le pilotage du système de retraite », n°9, septembre 2014, 8p
- LUBIN (M) et SAVARY (RP), Rapport d'information au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (1) de la commission des affaires sociales (2) sur les réserves des régimes de retraites, 7 juillet 2021, 87p.
- Projet de loi portant réforme des retraites et projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, étude d'impact, juillet 2010, 88p.
- Rapport n°3112 du 16 juin 2020 fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire.
- ROCARD (M.), *Livre blanc sur les retraites : garantir dans l'équité les retraites de demain*, Paris, avril 1991, 237p.

### **III. Jurisprudence**

#### a. Deuxième chambre civile de la Cour de cassation

- Cass. 2<sup>ème</sup> civ, 14 mars 2019, n° 18-12.380, Publié au bulletin.

#### b. Chambre sociale de la Cour de cassation

- Cass. Soc, 22 juin 2000, n° 99-15.501, Bulletin 2000 V N° 242 p. 189.

### **IV. Textes officiels**

#### a. Textes législatifs français

- Loi n° 2021-219 du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire, JORF n°0050 du 27 février 2021, NOR : ECOX2021188L, texte n°2 sur 136.
- Projet de loi n° 2623 instituant un système universel de retraite.
- Ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire, JORF n°0153 du 4 juillet 2019, NOR : SSAS1912739R, texte 9 sur 112.
- Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, 22 mai 2019, JORF n° 0119 du 23 mai 2019, NOR : ECOT1810669L, texte 2 sur 152, .
- Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, JORF n°0017 du 21 janvier 2014, texte 1 sur 142.
- Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, JORF n°0261 du 10 novembre 2010, texte 1 sur 185.
- Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009, JORF du 18 décembre 2008, texte 1 sur 180.
- Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, JORF n°193 du 22 août 2003, NOR : SOCX0300057L, texte n°1.
- Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, JORF du 18 janvier 2002, texte n°1.

- Loi n°97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite (1), JORF n°72 du 26 mars 1997,
- Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, JORF n° 168 du 23 juillet 1993.
- Loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques, NOR : SPSX8900080L, JORF n°1 du 2 janvier 1990.
- Ordonnance n° 45-2456 du 19 octobre 1945 portant statut de la mutualité, JORF du 20 octobre 1945.
- Loi du 14 mars 1941 relative à l'allocation aux vieux travailleurs salariés, JORF n°74 du 15 mars 1941, page 1166.

b. Textes règlementaires français

- Décret n° 2021-1002 du 30 juillet 2021 relatif aux critères objectifs de définition des catégories de salariés bénéficiaires d'une couverture de protection sociale complémentaire collective, JORF n°0176 du 31 juillet 2021, texte 51 sur 149.
- Décret n° 2019-807 du 30 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite, JORF n° 0177 du 1er août 2019, NOR : ECOT1917454D, texte n°15 sur .
- Arrêté du 9 octobre 1986 relatif à la revalorisation de divers avantages de vieillesse, d'invalidité et d'accident du travail du régime général de la sécurité sociale et des prestations d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales, JORF n° 0237 du 11 octobre 1986, p. 12248.

### c. Circulaires/lettre circulaires/Instructions

- Circulaire N°DSS/SD5B/2013/344 du 25 septembre 2013 relative aux modalités d'assujettissement aux cotisations et contributions de sécurité sociale des contributions des employeurs destinées au financement de prestations de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire.
- Lettre circulaire ACOSS n°2015-45 du 12 août 2015.

### V. **Projet de loi**

- Projet de loi n°2770 portant réforme des retraites, 23 juillet 2010.
- Projet de loi n°885 portant réforme des retraites, 28 mai 2003.

### VI. **Conventions collectives**

- Accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 instituant le régime AGIRC-ARRCO de retraite complémentaire.
- Convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres, 14 mars 1947.
- Accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 relatif à la prévoyance des cadres.

### VII. **Articles de presse**

- AGIRC-ARRCO, « Résultats de L'Agirc-Arrco : une situation financière solide pour préparer l'avenir », Communiqué de presse, 16 mars 2021, p. 1.

- AGIRC-ARRCO, « Résultats 2019 : une expérience solide pour construire l'avenir », Communiqué de presse, 12 mars 2020, 2p.

### **VIII. Sites internet**

- Capital : <https://capital.fr>.
- Institut national de la statistique et des études économiques : <https://insee.fr>.
- Institut national d'études démographiques : <https://ined.fr>.
- Larousse : <https://larousse.fr/dictionnaires/francais/lien/47069>.
- Ministère des solidarités et de la santé : <https://solidarites-sante.gouv.fr>.
- Site internet du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion : <https://travail-emploi.gouv.fr/>.

## Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>8</b>
<b>Titre I : Les retraites de base et complémentaire, deux régimes obligatoires défaillants en constante réforme .....</b>	<b>14</b>
<b>Section 1 : Une nécessité récurrente de réformer la retraite obligatoire.....</b>	<b>15</b>
Paragraphe 1 : Les réformes du régime de base .....	15
I. Les objectifs des réformes du régime de base .....	15
a. Maintenir un régime de base par répartition.....	16
b. Renforcer l'équité et la solidarité du système de retraite .....	18
i. Consolider l'équité.....	18
ii. Accroître la solidarité.....	20
c. Assurer le financement du régime de retraite .....	21
II. Les apports des réformes du régime de base .....	23
a. Les apports des précédentes réformes .....	23
i. Une évolution du mode de calcul des pensions avec la réforme Balladur de 1993.....	23
ii. Un allongement de la durée de cotisation cumulé à un report de l'âge de départ à la retraite .....	25
iii. L'instauration de mécanismes de surcote et de décote.....	27
iv. La création d'un fonds de solidarité vieillesse .....	28
b. Les futurs apports prévus par le projet de loi instituant un régime universel de retraite.....	29
i. Un régime unique par points .....	29
ii. Un remodelage de l'intégration financière du système de retraite .....	30
Paragraphe 2 : Le régime complémentaire obligatoire face à cette même nécessité de réforme.....	32
I. Un régime complémentaire obligatoire pour compenser les défaillances du régime de base .....	32
a. Une volonté première d'améliorer la retraite des cadres avec le régime AGIRC .....	32
b. L'apparition du régime ARRCO pour améliorer la retraite des non-cadres .....	33
II. Une compensation insuffisante et la fusion des régimes AGIRC-ARRCO.....	34
a. L'AGIRC et l'ARRCO : deux régimes défaillants.....	35
b. La fusion des deux régimes : rendre le système de retraite complémentaire plus viable.....	35
<b>Section 2 : Des réformes insuffisantes pour pallier les difficultés des régimes obligatoires.....</b>	<b>37</b>

Paragraphe 1 : Les difficultés rencontrées par les régimes obligatoires .....	37
I. Une augmentation trop légère du montant des pensions .....	37
II. Des difficultés financières toujours plus importantes pour les régimes de retraite obligatoire ...	39
III. Un vieillissement de la population faisant croître le nombre de retraités cumulé à une baisse de la natalité.....	41
Paragraphe 2 : Une difficile mise en œuvre d'un régime universel de retraite .....	43
I. Des dérogations déjà prévues .....	43
a. Les dérogations pour certains agents de la SNCF et de la RATP .....	43
b. Les gendarmes : une dérogation en lien avec leur statut de militaire .....	44
c. Des dérogations pour le personnel naviguant.....	45
II. Des travailleurs possiblement perdants dans ce futur régime unique : l'exemple des avocats....	46
III. Un projet de réforme fortement contesté .....	48

## ***Titre II : La retraite supplémentaire pour pallier les défaillances des régimes obligatoires 50***

### **Section 1 : La mise en place de mécanismes de retraite supplémentaire collectif ..... 51**

Paragraphe 1 : Les mécanismes de retraite supplémentaire dans les entreprises.....	51
I. La genèse des mécanismes de retraite supplémentaire collectifs.....	51
a. Des mécanismes de retraite supplémentaire bien encadrés uniquement individuels jusque 2003	51
b. La loi Fillon et l'encadrement des régimes de retraite supplémentaire collectifs .....	53
II. Les différents régimes de retraite supplémentaire collectifs existants jusque la loi PACTE .....	55
a. Les régimes à cotisations définies : l'exemple du régime « article 83 » .....	55
b. Les régimes à prestations définies : le régime « article 39 ».....	56
Paragraphe 2 : Un traitement social et fiscal favorable pour la retraite supplémentaire collective .....	57
I. Les avantages sociaux.....	58
a. Le formalisme nécessaire lors de la mise en place.....	58
b. Un régime collectif et obligatoire .....	60
i. Un régime collectif.....	60
1. Le cadre général .....	60
01. Le critère 1 : la référence aux salariés cadres/non-cadres .....	61
02. Le critère 2 : les seuils de rémunération.....	63
2. Les cadres particuliers.....	64
ii. Un régime obligatoire .....	65
c. Le traitement social applicable au régime de retraite d'entreprise.....	67
i. Les exonérations de cotisations sur les versements destinés au financement du régime ..	67
ii. Les cotisations toujours applicables aux versements du régime .....	68

II.	Le traitement fiscal favorable à l'employeur et aux salariés.....	68
<b>Section 2 : La Loi PACTE, une refonte de la retraite collective pour la rendre plus attrayante ....</b>		<b>70</b>
Paragraphe 1 :	Une uniformisation pour augmenter l'attrait de la retraite supplémentaire .....	70
I.	Augmenter l'attrait pour la retraite supplémentaire .....	70
II.	Uniformiser les règles en créant un plan d'épargne retraite unique.....	72
a.	Une multitude d'anciens produits avec des règles différentes .....	72
b.	La création d'un produit unique : le PER .....	73
i.	Les règles communes aux PER .....	74
ii.	Les différentes déclinaisons du PER collectif .....	75
01.	Les différences entre les deux déclinaisons de PER collectif .....	76
02.	Les similitudes entre les PER.....	78
Paragraphe 2 :	La simplification des transferts vers le PER .....	79
Paragraphe 3 :	solutionner le problème de la déshérence des contrats de retraite supplémentaire .....	80
<b>Conclusion .....</b>		<b>82</b>