

Article 15 : Régime général des salariés - Transitions

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le cadre législatif actuel (voir l'étude d'impact de l'article 13), les niveaux de cotisations d'assurance vieillesse dont sont redevables les salariés et assimilés et leurs employeurs sont sensiblement différents entre eux en fonction du régime dont ils dépendent en matière de retraite complémentaires (AGIRC-ARRCO ou IRCANTEC), de leur niveau de rémunération ainsi que des éventuelles dispositions dérogatoires qui leur sont applicables. Dans le cadre du système universel de retraite, il est prévu que l'ensemble des salariés et assimilés seront redevables du même niveau de cotisation dans la situation cible.

Le tableau ci-dessous retrace les écarts de taux de cotisations applicables avant et après réforme pour un salarié de droit privé relevant par conséquent du régime général et de l'AGIRC-ARRCO, dans la situation de droit commun. Ainsi, pour les salariés relevant du régime de droit commun de l'AGIRC-ARRCO les taux applicables dans le cadre du système universel sont au maximum supérieurs de 1,18 point, pour une part seulement de la rémunération due (voir l'article 13).

	Avant réforme			Après réforme			Ecart		
	Rémunération < 1 PASS			Rémunération < 1 PASS			Rémunération < 1 PASS		
	Salariale	Patronale	Total	Salariale	Patronale	Total	Salariale	Patronale	Total
0-1 PASS	11,31%	16,46%	27,77%	11,25%	16,87%	28,12%	-0,06%	0,41%	0,35%
	Rémunération > 1 PASS			Rémunération > 1 PASS			Rémunération > 1 PASS		
0-1 PASS	11,45%	16,67%	28,12%	11,25%	16,87%	28,12%	-0,20%	0,20%	0,00%
1-3 PASS	10,26%	16,68%	26,94%	11,25%	16,87%	28,12%	0,99%	0,19%	1,18%
3-8 PASS	10,26%	16,68%	26,94%	1,12%	1,69%	2,81%	-9,14%	-14,99%	-24,13%

Toutefois, la situation peut être différente pour les salariés relevant d'un régime dérogatoire de l'AGIRC-ARRCO permettant l'application de taux supérieurs au droit commun et/ou l'application de répartitions dérogatoires¹ entre les cotisations à la charge du salarié et à la charge de l'employeur.

Par exemple, pour un salarié bénéficiant d'une prise en charge à 70 % des cotisations de retraite complémentaire par son employeur, les taux applicables dans le cadre du SUR sont au maximum supérieurs de 3,45 points.

Pour les personnes salariées de droit public, affiliées au régime général pour la retraite de base et à l'IRCANTEC pour leur retraite complémentaire obligatoire, l'effort pour atteindre les taux applicables dans le cadre du SUR sera plus important que pour le cas général dans la mesure où les taux sont supérieurs jusqu'à 3,89 points (6,32 points lorsque les taux à la charge de l'employeur et du salarié sont additionnés).

¹ La répartition de droit commun dans le régime AGIRC-ARRCO est de 40% à la charge du salarié et 60 % à la charge de l'employeur.

Tranches de rémunération	Différence taux global	Différence salariale	Différence employeur
0-1 PASS	3,37%	1,15%	2,22%
1-3 PASS	6,32%	3,90%	2,42%
3-8 PASS	-18,99%	-6,23%	-12,76%
8 PASS et +	0,51%	0,72%	-0,21%

A contrario, pour les salariés bénéficiant de taux dérogatoire à l'AGIRC-ARRCO supérieurs au droit commun, pour les salariés ayant une rémunération supérieure à 3 PASS ou encore pour les personnes affiliées pour leur retraite complémentaire obligatoire à la caisse de retraite des personnels navigant (CRPN), les cotisations dont ils sont redevables diminueront sensiblement dans le régime cible.

Le tableau ci-dessous présente par régime complémentaire la différence entre les cotisations dues après la réforme et les cotisations dues dans le système actuel pour une rémunération égale à 1 SMIC ou 3 SMIC..

	Rémunération	Différence		
		Part salariale	Part patronale	Total
AGIRC-ARRCO	1 SMIC	-1 €	6 €	5 €
	3 SMIC	5 €	9 €	14 €
AGIRC-ARRCO Taux dérogatoire +2 %	1 SMIC	-16 €	-9 €	-25 €
	3 SMIC	-29 €	-25 €	-54 €
AGIRC-ARRCO répartition dérogatoire 70/30	1 SMIC	14 €	-10 €	5 €
	3 SMIC	69 €	-55 €	14 €
IRCANTEC	1 SMIC	17 €	34 €	51 €
	3 SMIC	85 €	104 €	189 €

* En raison des allègements de cotisations sur les bas salaires, les montants de cotisations employeurs présentés ici pour un niveau de revenu égal à 1 Smic sont « théoriques » : ils ouvrent bien des droits au salarié mais ne font pas l'objet d'un versement effectif de la part de l'employeur.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de

modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite conduit à prévoir, à l'article 13 du projet de loi, l'ensemble des dispositions nécessaires pour garantir que les salariés et assimilés acquitteront un niveau de cotisations identique pour leurs rémunérations inférieures à 3 fois le plafond annuel de la sécurité sociale. Il est donc nécessaire que la loi prévoie les modalités selon lesquelles peuvent être prévues des périodes de transition afin que la convergence vers des taux de cotisations uniformes dans le cadre du système universel de retraite ne conduise pas à une hausse trop marquée des cotisations ou à une réduction importante des droits.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Compte tenu de l'objectif d'équité porté par la réforme portant création d'un système universel de retraite, les différences de situations entre salariés ne trouveront plus de justification à terme dans le cadre du nouveau système universel. À ce titre, l'ensemble des salariés et assimilés cotiseront à terme, dans ce système, sur une assiette unifiée et à des taux identiques.

Toutefois, il est nécessaire qu'une transition progressive vers les règles des cotisations du système universel soit réalisée pour tenir compte de l'écart entre le niveau des cotisations actuelles de certains salariés et employeurs et la cible du niveau de prélèvement dans le cadre du système universel, pour une période maximale de 20 ans, afin de lisser progressivement les impacts constatés sur les taux de cotisations et en particulier les impacts à la hausse.

En effet, la comparaison de la situation des salariés et assimilés avant et après la réforme fait apparaître deux types d'écarts.

a) D'une part des écarts de taux des cotisations dues, de sorte que pour certaines tranches de revenus les taux applicables avant réforme sont supérieurs ou inférieurs aux taux applicables dans le cadre du système universel pour ces mêmes tranches de revenu. Ces écarts peuvent être tenus et donc rapidement résorbables ou au contraire plus conséquents et demandant une période transitoire plus longue.

Ainsi, pour tous les salariés rémunérés en dessous de 1 PASS, les cotisations sont aujourd'hui inférieures de 0,35 point à la situation cible, tandis que pour tous les salariés rémunérés au-delà, les cotisations sont inférieures de 1,18 point à la situation cible. Si ces écarts concernent par conséquent la plus grande partie de la population assurée, leur faible niveau rend possible une convergence rapide à compter de l'entrée en vigueur du SUR. Seule la population des salariés cotisant à

l'IRCANTEC est actuellement soumise à des taux notablement inférieurs à ceux prévus dans le SUR et devra faire l'objet d'une convergence des taux sur une longue période.

En revanche, les situations dans lesquelles certains salariés acquittent des cotisations de retraite complémentaire à des taux plus élevés que la situation cible portent sur un nombre relativement réduit d'assurés mais pour lesquels les écarts sont en moyenne importants. Ainsi, environ 3 millions de salariés, dans des branches importantes et variées (industrie chimique, hospitalisation privée, médico-social, enseignement privé, hôtel-café-restauration, commerce de gros, métiers de bouche, culture, journalisme, édition, pour l'essentiel) bénéficient de taux de cotisations de retraite complémentaire sous 1 PASS supérieurs de 0 à 4 points aux taux de droit commun. Une concentration autour de taux de cotisations de 8 % au lieu de 6,2 % est constatée pour environ 2 millions de salariés.

De même pour l'ensemble des salariés dont la rémunération excède 3 fois le plafond de la sécurité sociale, soit 123 408 euros en 2020, les cotisations dues à la fois par les employeurs et les assurés seraient supprimées sur cette partie de leur rémunération, conduisant à la fois à une réduction significative des prélèvements acquittés par les employeurs et les salariés, mais aussi à la suppression progressive des droits correspondants à l'assurance retraite.

b) D'autre part, des différences de répartition entre la part incombant à l'employeur et la part incombant au salarié. Dans le cadre du système universel la répartition s'établit à 40 % pour le salarié et 60 % pour l'employeur alors que dans le système actuel, notamment en raison de la répartition des cotisations du régime de base, ces taux ne sont jamais complètement atteints et le cas moyen s'établit plutôt autour d'une répartition de 62 % pour l'employeur et de 38 % pour le salarié.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 CONVERGENCE DES TAUX ET ASSIETTE DE COTISATIONS

Les taux et assiettes de cotisations du système universel de retraite entreront en vigueur pour l'ensemble des assurés au 1^{er} janvier 2025. Bien que les assurés nés avant le 1^{er} janvier 1975 ne soient pas concernés par le système universel de retraite, ils seront redevables du même niveau de cotisations que les salariés qui en relèvent. En effet, afin d'éviter une distorsion du coût du travail entre générations, les cotisations doivent être fixées au même niveau pour l'ensemble des assurés, même si les régimes de calcul de droits restent distincts. Les écarts constatés en termes de cotisations entre la situation actuelle et la situation cible du régime universel nécessiteront, dans certains cas, la mise en place de mesures transitoires visant à lisser les impacts du changement de système de cotisations. Dans cette perspective, le Gouvernement est habilité à prévoir par ordonnance une convergence des taux à partir de 2025 pour lisser les écarts persistants à cette date selon les modalités et limites qu'il devra définir, afin de tenir compte de l'ampleur des écarts entre la situation de départ et la situation cible. A titre d'illustration, pour les salariés relevant de l'IRCANTEC, soit l'une des populations dont les niveaux de cotisations sont les plus éloignés de la situation cible, une convergence des taux à la hausse pour les tranches de rémunérations comprises entre 0 et 3 PASS sur une période de 15 ans conduirait à l'évolution suivante des cotisations par année (en supposant une convergence à un rythme de 0,25 point par an).

Pas de convergence	0,25%									
2024 2025 2026 2027 2028 2029 2030 2031 2032 2033 2034 2035 2036 2037 2038 2039 2040	Transition - Part salariale					Transition - Part patronale				
		10,10%	7,35%		1,12%	14,65%		14,45%		1,69%
		10,35%	7,60%		1,12%	14,90%		14,70%		1,69%
		10,60%	7,85%		1,12%	15,15%		14,95%		1,69%
		10,85%	8,10%		1,12%	15,40%		15,20%		1,69%
		11,10%	8,35%		1,12%	15,65%		15,45%		1,69%
		11,25%	8,60%		1,12%	15,90%		15,70%		1,69%
		11,25%	8,85%		1,12%	16,15%		15,95%		1,69%
		11,25%	9,10%		1,12%	16,40%		16,20%		1,69%
	0-1 PASS	11,25%	1-3 PASS 9,35%	3-8 PASS	1,12%	0-1 PASS 16,65%	1-3 PASS	16,45%	3-8 PASS	1,69%
		11,25%	9,60%		1,12%	16,87%		16,70%		1,69%
		11,25%	9,85%		1,12%	16,87%		16,87%		1,69%
	11,25%	10,10%		1,12%	16,87%		16,87%		1,69%	
	11,25%	10,35%		1,12%	16,87%		16,87%		1,69%	
	11,25%	10,60%		1,12%	16,87%		16,87%		1,69%	
	11,25%	10,85%		1,12%	16,87%		16,87%		1,69%	
	11,25%	11,10%		1,12%	16,87%		16,87%		1,69%	
	11,25%	11,25%		1,12%	16,87%		16,87%		1,69%	

Cotisations mensuelles dues

	IRCANTEC		
	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC
2024	376,50 €	753,00 €	1 094,50 €
2025	384,11 €	768,22 €	1 117,32 €
2026	391,71 €	783,43 €	1 140,14 €
2027	399,32 €	798,64 €	1 162,95 €
2028	406,93 €	813,85 €	1 185,77 €
2029	413,01 €	826,02 €	1 205,21 €
2030	416,81 €	833,63 €	1 219,59 €
2031	420,62 €	841,23 €	1 233,97 €
2032	424,42 €	848,84 €	1 248,34 €
2033	427,77 €	855,53 €	1 261,70 €
2034	427,77 €	855,53 €	1 266,69 €
2035	427,77 €	855,53 €	1 269,65 €
2036	427,77 €	855,53 €	1 272,62 €
2037	427,77 €	855,53 €	1 275,59 €
2038	427,77 €	855,53 €	1 278,55 €
2039	427,77 €	855,53 €	1 281,52 €
2040	427,77 €	855,53 €	1 283,30 €

Augmentation mensuelle des cotisations

	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC
2025	7,61 €	15,21 €	22,82 €
2026	7,61 €	15,21 €	22,82 €
2027	7,61 €	15,21 €	22,82 €
2028	7,61 €	15,21 €	22,82 €
2029	6,08 €	12,17 €	19,44 €
2030	3,80 €	7,61 €	14,38 €
2031	3,80 €	7,61 €	14,38 €
2032	3,80 €	7,61 €	14,38 €
2033	3,35 €	6,69 €	13,36 €
2034	0,00 €	0,00 €	4,98 €
2035	0,00 €	0,00 €	2,97 €
2036	0,00 €	0,00 €	2,97 €
2037	0,00 €	0,00 €	2,97 €
2038	0,00 €	0,00 €	2,97 €
2039	0,00 €	0,00 €	2,97 €
2040	0,00 €	0,00 €	1,78 €

À titre d'illustration, pour les artistes-auteurs cotisant uniquement au régime vieillesse de base, dont les taux de cotisations d'assurance vieillesse passeront de 7,30 à 11,25 % (+3,95 points), une transition sera également mise en place. Si cette augmentation était étalée sur 20 ans, le pas annuel serait de 0,20 point/an. Des transitions à la baisse seront également à prévoir pour les artistes-auteurs bénéficiant, quant à eux, d'une retraite complémentaire aujourd'hui.

3.2 CRÉATION D'UN RÉGIME SOCIAL ET FISCAL DE RETRAITE SUPPLÉMENTAIRE SPÉCIFIQUE

Comme présenté plus haut, certains salariés bénéficient actuellement, en raison d'accords collectifs, de taux dérogatoires supérieurs au taux applicable dans le SUR sur la tranche de rémunération comprise entre 0 et 3 PASS.

Par ailleurs, la mise en œuvre du système universel de retraite, entraîne, pour les salariés ayant de hauts revenus, une diminution de l'assiette de cotisations puisque celle-ci sera plafonnée à 3 PASS contre 8 PASS actuellement.

Afin de prendre en compte ces situations le présent article prévoit que le Gouvernement est habilité par ordonnance :

- pour les salariés bénéficiant de taux dérogatoires, à prévoir un maintien de l'obligation de cotisations aux niveaux applicables antérieurement à l'entrée en vigueur du SUR dans le cadre de dispositifs de retraite supplémentaires. Ces dispositions permettront de ne pas priver de leurs droits particuliers, négociés dans un cadre de branche ou d'entreprise, les catégories de salariés et d'employeurs qui bénéficient aujourd'hui de ces dispositifs.
- Plus largement afin d'inciter les employeurs à maintenir un niveau de cotisations équivalent à celui en vigueur avant l'entrée en vigueur du SUR pour les salariés dont la rémunération est supérieure à trois fois le PASS, à définir un régime social et fiscal favorable pour les versements des salariés et de leurs employeurs effectués dans ce cadre.

Cette ordonnance pourra également prévoir la contribution au financement des régimes complémentaires des droits acquis au titre des périodes antérieures. En effet, ces engagements non provisionnés à la date d'entrée en vigueur du nouveau système de retraite devront être honorés. Dans l'hypothèse où la continuité de ces droits spécifiques ne serait pas assurée par un dispositif conventionnel mis en place par les bénéficiaires, il reviendra à la caisse de retraite universelle d'en assurer le financement. Le cas échéant, l'ordonnance prévoira les modalités de participation des régimes qui les ont constitués à ces engagements futurs.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai de douze mois paraît nécessaire compte tenu de la nécessité de définir avec précision le rythme de transition pour de nombreuses situations différentes

Article 16 : Salariés et assimilés – dispositions spécifiques

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Pour l'ensemble des salariés et des assimilés salariés affiliés au régime général de sécurité sociale, qui relèvent par conséquent des mêmes règles et bénéficient des mêmes prestations sociales, l'assiette des cotisations et contributions est identique (article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale). Les taux de cotisation au titre de chaque risque prévus par décrets sont également identiques.

Taux de cotisations vieillesse 2019						
"Plafonnées"			"déplafonnées"			Total sous 1 PASS
Salarié	Employeur	Total Pl.	Salarié	Employeur	Total Dépl.	
6,90%	8,55%	15,45%	0,40%	1,90%	2,30%	17,75%

Il existe toutefois des dérogations à ces règles de droit commun consistant soit à calculer les cotisations sur la base d'une assiette définie selon des règles différentes de celles prévues à l'article L. 136-1-1 (situations dans lesquelles les assiettes sont déterminées de manière forfaitaire et non par rapport au salaire réel ou lorsqu'il est admis d'appliquer sur celles-ci un abattement qui en réduit le niveau), soit à appliquer sur cette assiette des taux de cotisations différents de ceux applicables dans le droit commun du régime général (situations dans lesquelles des réductions sont applicables sur les taux de cotisations sociales). Ces deux dérogations sont en outre parfois cumulables.

Ces dispositifs spécifiques concernent différents secteurs économiques, et en leur sein différentes situations d'emplois, limités à l'échelle du régime général de sécurité sociale mais avec des effets significatifs au niveau micro. Leur légitimité est historiquement tirée de conditions sociales et économiques particulières (notamment, difficulté à appréhender le niveau réel de la rémunération, multiplicité d'employeurs ou impossibilité d'appliquer le plafonnement global des cotisations justifiant d'en limiter le taux).

Taux réduits pour certaines populations affiliées au régime général

Des réductions de taux de cotisations d'assurance vieillesse de base ont été accordées pour certaines populations affiliées au régime général afin de soutenir l'exercice de ces activités, sans que ces avantages aient d'impact sur le salaire de référence servant au calcul de la retraite actuelle.

L'abattement pratiqué sur ces taux est fixé pour les catégories de salariés concernés par arrêté pris en application des dispositions relatives au calcul du plafond de la sécurité sociale pour les salariés relevant de plusieurs employeurs (voir l'étude d'impact de l'article 14). Bénéficient notamment de ces dispositions :