

CHAPITRE III

Un système fondé sur une équité contributive

Section 1

Dispositions applicables à l'ensemble des assurés

Article 13

Cotisations applicables aux salariés et assimilés

L'article 13 prévoit une refonte de l'architecture des cotisations applicables aux salariés et travailleurs assimilés, comprenant :

– un nouveau plafond de cotisation de base fixé à trois plafonds annuels de la sécurité sociale (3 « PASS ») ; supérieur à celui des régimes de base de la sécurité sociale (1 « PASS » par construction) mais inférieur à celui du régime complémentaire AGIRC-ARRCO (8 « PASS »), ce nouveau plafond concilie l'exigence de couvrir intégralement l'immense majorité des salariés dans un système universel et la nécessité d'assurer une redistribution adéquate ; ce nouveau plafond ne tracera plus la frontière entre régime de base et régime complémentaire, qui disparaîtront au profit d'un système unique, mais délimiterait le niveau de couverture du nouveau système universel : en effet, seule la fraction de cotisation située sous ces trois plafonds permettra d'acquérir des points dans le système universel ;

– le maintien d'une fraction de cotisation au-dessus de ce plafond (« déplafonnée ») en vue de financer l'ensemble du système universel de retraite sur une base plus large, à l'image de ce qui existe aujourd'hui dans de nombreux régimes, et notamment au sein du régime général.

Si la fixation des taux de cotisation applicables ne relève pas du domaine de la loi, le Gouvernement a néanmoins précisé ses intentions dans l'exposé des motifs du projet de loi ainsi que dans son étude d'impact : le taux applicable à la fraction « plafonnée » serait fixé à 25,31 % et celui de la fraction « déplafonnée » à 2,81 %, soit au total un niveau de cotisations quasiment identique à celui qui existe aujourd'hui (28 % environ).

Ces principes « socles » sont transposés ou déclinés pour les autres catégories d'actifs dans les articles suivants.

C'est donc les principes d'universalisation, d'équité dans l'acquisition des droits et de solidarité du système que reflète la nouvelle architecture proposée.

I. LES COTISATIONS D'ASSURANCE VIEILLESSE DES SALARIÉS AUJOURD'HUI : UN DOUBLE PARTAGE BASE/COMPLÉMENTAIRE ET EMPLOYEUR/SALARIÉ MASQUANT DES PRÉLÈVEMENTS DE NATURE VARIABLE

1. Les taux de cotisation consolidés font apparaître un niveau de prélèvement proche de 28 % du revenu d'activité

● Dans le cadre du présent commentaire, le rapporteur se concentrera sur le cas général, à l'exclusion des régimes spéciaux ou spécifiques. Ainsi, dans un souci de lisibilité, le cas particulier des salariés du secteur public – affiliés à un autre régime que les salariés du secteur privé pour leur retraite complémentaire – est présenté dans le commentaire de l'article 16. Les autres cas spécifiques dans le cadre du régime général et les régimes spéciaux sont quant eux décrits respectivement dans les commentaires des articles 16 et 19.

A contrario, les travailleurs salariés agricoles affiliés à la mutualité sociale agricole (MSA) ont des taux de cotisation d'assurance vieillesse entièrement alignés sur le régime général (II de l'article L. 741-9 du code rural et de la pêche maritime) et relèvent de l'AGIRC-ARRCO pour la retraite complémentaire⁽¹⁾. L'ensemble des données et remarques faites dans le cadre de ce commentaire les concernent donc, sans réserve.

● Le champ des salariés visés étant précisé, établir leur niveau actuel de cotisations dans le droit en vigueur suppose une double consolidation :

– celle des régimes de base (régime général pour les salariés de l'industrie et du commerce, régime agricole pour les salariés agricoles) et du régime complémentaire (AGIRC-ARRCO), chacun de ces « étages » étant financé par des cotisations qui lui sont propres ;

– celles des cotisations à la charge des employeurs et celles qui sont à la charge des salariés ;

– les cotisations ouvrant directement des droits et celles qui n'en ouvrent qu'indirectement.

Le tableau suivant retrace les cotisations dont s'acquittent les salariés comme leurs employeurs pour le financement de ces régimes.

(1) L'accord national interprofessionnel fondateur de l'ARRCO du 8 décembre 1961 a été étendu aux salariés des entreprises agricoles par trois arrêtés du 19 décembre 1975, dans le cadre de la loi de généralisation du 29 décembre 1972.

TAUX ET ASSIETTES DE COTISATIONS DE DROIT COMMUN APPLICABLES

(en % de l'assiette considérée)

	Assiette	Taux salarié	Taux employeur	Total (salarié + employeur)
Base (CNAV ou MSA)	Part de la rémunération sous le PASS*	7,30	10,45	17,75
	Part de la rémunération au-dessus du PASS (« déplafonnée »)	0,40	1,90	2,30
Complémentaire (AGIRC-ARRCO)	Part de la rémunération sous le PASS (« tranche 1 »)	3,15	4,72	7,87
	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS (« tranche 2 »)**	8,64	12,95	21,59
Contribution d'équilibre général – CEG (AGIRC-ARRCO)	Part de la rémunération sous le PASS	0,86	1,29	2,15
	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS	1,08	1,62	2,70
Contribution d'équilibre technique – CET (AGIRC-ARRCO)	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS	0,14	0,21	0,35
Total	Part de la rémunération sous le PASS si le revenu est inférieur à 1 PASS	11,31	16,46	27,77
	Part de la rémunération sous le PASS si le revenu est supérieur à 1 PASS	11,45	16,67	28,12
	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS	10,26	16,68	26,94
	Part de la rémunération au-dessus de 8 PASS	0,40	1,90	2,30

* Le plafond annuel de la sécurité sociale est au 1^{er} janvier 2020 de 41 316 euros, soit 3 443 euros par mois.

** 8 PASS correspondent au 1^{er} janvier 2020 à 330 528 euros, soit 27 544 euros par mois.

*** 4 PASS correspondent au 1^{er} janvier 2020 à 165 264 euros, soit 13 772 euros par mois.

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

2. Une lecture à plusieurs niveaux de ces taux de cotisation

La présentation de ces taux de cotisation consolidés permet d'avoir une idée complète du niveau de prélèvement sur un salaire donné chaque mois, tout en masquant d'autres aspects. Elle appelle donc des remarques méthodologiques de plusieurs ordres.

a. Des taux de droit commun qui ne tiennent pas compte des mécanismes d'allègements

Les taux présentés sont les taux de cotisation de droit commun, et ne tiennent pas compte des différents mécanismes d'allègements existants, qu'ils soient généraux (applicables en fonction des seuls critères de nature ou de niveau de rémunération) ou spécifiques (en raison du lieu, du statut, de la nature de l'activité exercée). Ils ne reflètent donc pas le niveau de prélèvement global sur les salariés et assimilés, qui est en réalité réduit par le montant de ces allègements ⁽¹⁾. Ces taux de droit commun correspondent donc à la situation individuelle d'un assuré qui ne bénéficierait d'aucune mesure de réduction ou d'exonération d'assiette ou de cotisations sociales.

Compte tenu de la forte concentration de ces allègements sur les salariés du secteur privé et de l'absence de disposition les modifiant dans le cadre de ce projet de loi, les taux de droit commun constituent toutefois une référence indispensable. Ils permettent en effet les comparaisons à tout niveau de rémunération entre statuts différents, d'une part, et avec le droit proposé, d'autre part.

b. Une situation spécifique à plusieurs titres pour les cotisations aux régimes complémentaires

Deux éléments doivent être pris en compte au regard des taux applicables en matière de retraite complémentaire :

— ces taux ont fait l'objet d'une réforme récente, dans le sillage de la fusion entre l'AGIRC et l'ARRCO ;

L'impact de la récente fusion AGIRC-ARRCO sur les taux de cotisation

Les régimes AGIRC (cadres) et ARRCO (salariés non-cadres) ont engagé un processus de convergence depuis 1996, qui a abouti au 1^{er} janvier 2019 à une fusion des deux associations, en application des accords nationaux interprofessionnels du 30 octobre 2015 ⁽²⁾ et du 17 novembre 2017 ⁽³⁾

Les simplifications introduites par la fusion se sont traduites sur le plan des cotisations par l'effacement des distinctions de taux, d'assiette mais aussi de répartition entre employeur et salarié (60/40), entre cadres et non-cadres, à l'exception de la contribution affectée à l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) ⁽⁴⁾.

(1) Les volumes financiers sont décrits dans le commentaire de l'article 57 relatif à l'architecture financière.

(2) ANI disponible ici :

https://www.agirc-arrco.fr/fileadmin/agircarrco/documents/conventions_accords/2015/accord-Agirc-Arrco_20151030.pdf

(3) ANI disponible ici : <https://fr.calameo.com/read/0027117299ac722559c92>

(4) Cette contribution due sur toutes les rémunérations de salariés affiliés à l'ex-AGIRC (cadres) est prélevée par les institutions de retraite complémentaire dans les mêmes conditions que les cotisations de retraite, bien qu'elle n'ait pas pour objet de financer des droits ou des régimes de retraite.

Jusqu'au 31 décembre 2018, des taux plus importants s'appliquaient en effet aux cadres, sur une assiette plus large que celle des non-cadres, comme le rappelle le tableau ci-dessous.

Taux applicables au 31 décembre 2018 ⁽¹⁾

Non cadres		Cadres		
T1 (<1PSS)	Assiette T2 ARRCO (>1 et ≤3PSS)	T1 (<1PSS)	Assiette T2 (>1 et ≤4PSS)	Assiette TC (>4 et ≤8PSS)
7,75 % (6,20%)	20,25 % (16,20%)	7,75 % (6,20%)	20,55 % (16,44%)	20,55 % (16,44%)
Répartition 60/40	Répartition 60/40	Répartition 60/40	Répartition 62/38	Répartition 62/38

Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'assiette comme les taux sont communs aux cadres et aux non-cadres.

Taux applicables au 1er janvier 2019

T1 (<1PSS)	Assiette T2 (>1 et ≤ 8 PSS)
7,87% (6,20%)	21,59 % (17%)
Répartition 60/40	Répartition 60/40

Outre un alignement des taux applicables aux non-cadres et aux cadres, qui avaient déjà considérablement convergé, cette réforme s'est également traduite par :

– une hausse globale des cotisations sur la seconde tranche, au-delà du plafond annuel de la sécurité sociale ;

– une hausse des cotisations non génératrices de droits, à travers une hausse du taux d'appel de 125 à 127 %.

Source : présentation réalisée par l'AGIRC-ARRCO en janvier 2019, disponible ici : https://www.agirc-arrco.fr/fileadmin/agircarrco/documents/Doc_specif_page/Assiettes_taux_de_cotisation-janvier_2019.pdf

– les taux de cotisation « AGIRC-ARRCO », fixés par les partenaires sociaux dans des accords nationaux interprofessionnels à hauteur de 60 % à la charge de l'employeur et de 40 % à la charge du salarié, sont modulables au niveau de chaque entreprise, contrairement aux taux des régimes de base ; ainsi, un accord collectif peut prévoir une répartition différente, à condition que celle-ci soit favorable au salarié ou un taux plus élevé à condition qu'il soit issue d'accords anciens ⁽²⁾.

(1) Dans les tableaux, les pourcentages en gras représentent les taux de cotisations effectivement appelées, et les nombres entre parenthèse les cotisations qui

(2) Les articles 38 et 39 de l'accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 prévoient un certain nombre de dérogations pour les entreprises visées par une convention ou un accord collectif antérieur au 25 avril 1996, créées avant le 1^{er} janvier 1999, dans les entreprises issues de la transformation d'entreprises qui possédaient de tels accord dérogatoires et, en tout état de cause, si l'accord est plus favorable au salarié (prise en charge par l'employeur d'une partie des cotisations dues en principe par les salariés).

c. La nécessaire prise en compte du caractère contributif d'une partie de ces cotisations

Dans le souci de présenter de manière exhaustive les prélèvements, le tableau simplifie la consolidation : en effet, toutes ces cotisations n'ont pas les mêmes contreparties en matière de prestations : certaines financent très directement des droits proportionnels aux revenus touchés, et donc aux cotisations versées, tandis que d'autres n'ont pas de contreparties.

— s'agissant des cotisations d'assurance vieillesse de base, compte tenu du plafonnement des prestations de sécurité sociale, les cotisations dites « déplafonnées » (au-delà du PASS) n'ouvrent aucun droit individuel à ceux qui s'en acquittent ; elles contribuent toutefois au financement du régime et à permettre un niveau de rendement plus élevé ;

— s'agissant des cotisations versées à l'AGIRC-ARRCO, compte tenu du mécanisme de « taux d'appel » à hauteur de 127 % (les cotisations « appelées » sont supérieures aux cotisations réellement contributives), seules 79 % des cotisations ouvrent réellement des droits individuels à pension, car elles seules peuvent permettre d'« acheter » des points ;

— outre ces cotisations « appelées » mais non « créatrices de droit », des contributions sans contrepartie en matière de droit sont dues à l'AGIRC-ARRCO, à savoir la contribution d'équilibre général (CEG) et la contribution d'équilibre technique (CET).

Dans ces deux derniers cas, les cotisations appelées mais non contributives ou les contributions d'équilibre participent également au financement des droits des assurés, mais à une échelle collective. Dit autrement, ces sources de financement permettent d'améliorer la valeur du point, et donc le rendement du régime, mais ne permettent pas de déterminer le nombre de points dont dispose chaque assuré.

Dans le souci de mieux rendre compte de la part des cotisations versées dans le cadre d'une logique purement assurantielle, le tableau suivant extrait donc les taux témoignant d'une réelle « contributivité individuelle » en termes de droits.

**TABLEAU DES COTISATIONS « GÉNÉRATRICES DE DROITS INDIVIDUELS »
DANS LE DROIT EXISTANT**

	Assiette	Taux salarié	Taux employeur	TOTAL (salariés + employeur)
Base (CNAV ou MSA)*	Part de la rémunération sous le PASS	7,30	10,45	17,75 (dont 2,30 de « déplafonnée »)
Complémentaire (AGIRC-ARRCO) **	Part de la rémunération sous le PASS (« tranche 1 »)	2,48	3,72	6,20
	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS (« tranche 2 »)	6,80	10,20	17,00
Total	Part de la rémunération sous le PASS	9,78	14,17	23,95
	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS	6,80	10,20	17,00

*S'agissant du régime de base, seules les cotisations dues en dessous du PASS sont contributives, car elles ont un lien avec le niveau de couverture en matière de prestations. Le statut de la part « déplafonnée » en-dessous du PASS (2,30 points) est une « zone grise » dans la mesure où l'on pourrait estimer qu'elle est le « prolongement » de la cotisation au-dessus du PASS, et à ce titre non contributive. Il reste que dans un système en annuités où les pensions sont calculées sur les salaires versés jusqu'à 1 PASS, le lien entre la cotisation et les droits à prestations est plus distendu : les assurés versent des cotisations en dessous de 1 PASS (taux « plafonné » + taux « déplafonné ») et touchent des prestations proportionnées jusqu'à un PASS. Elle est donc pour cette dernière raison incluse par défaut dans le champ de la contributivité. Tel n'est en revanche pas le cas des cotisations dues au-dessus du PASS car elles n'ont aucun lien avec les prestations versées par la sécurité sociale.

**Pour les retraites complémentaires, seules les cotisations permettant d'acheter des points sont prises en compte. Ces cotisations étant alignées entre cadres et non-cadres depuis le 1^{er} janvier 2020, il n'y a plus lieu de faire une différence ici.

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

S'agissant de contributivité, il convient toutefois d'apporter une nuance dans les conclusions qui pourraient être tirées tant de l'agrégation de ces taux de cotisation (comme dans le tableau *supra*) que de la comparaison avec le droit proposé (*cf. infra*) : dans le champ du régime de base tel qu'il fonctionne actuellement, le lien entre les cotisations versées, d'une part, liées au niveau de revenu et aux taux appliqués, et les droits à prestations, d'autre part, liés à des règles de calcul de salaire moyen sur une certaine période et de durée d'assurance, est réel mais beaucoup moins direct que dans un régime par points. C'est d'ailleurs tout l'intérêt de la réforme proposée (*cf. infra*).

3. Les caractéristiques majeures de l'« architecture globale » des cotisations

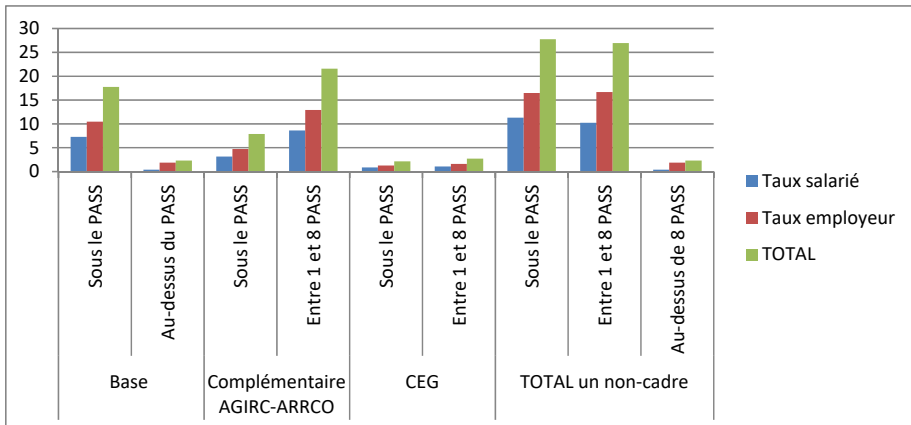
Le tableau *supra* permet de dessiner à grands traits les caractéristiques majeures des cotisations d'assurance vieillesse des salariés et assimilés en termes de répartition employeur/salarié, de relation entre le niveau de cotisation et le niveau de rémunération et enfin sur les différentes assiettes qui coexistent.

a. Une répartition variable, mais qui laisse une place majoritaire au financement par l'employeur

Hors mesures d'exonération, les cotisations « employeurs » sont à la fois majoritaires et variables, comme l'indique le graphique suivant :

**RÉPARTITION DES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COTISATIONS
ENTRE EMPLOYEUR ET SALARIÉ***

(en % de l'assiette considérée)



*Compte tenu de l'échelle du graphique, la cotisation CET n'est pas représentée, car elle serait quasiment invisible. Source : Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant un système universel de retraite et le projet de loi organique relatif au système universel de retraite

La « part employeur » (en rouge) est très élevée à des niveaux de rémunération supérieurs à 8 PASS en raison de son poids supérieur dans la contribution « déplafonnée » destinée à la sécurité sociale (82,61 %). En dessous de ces plafonds, la répartition est relativement uniforme aux alentours de 60 % à la charge de l'employeur (rouge) et 40 % à la charge du salarié (bleu). La « ventilation » exacte est recensée par le tableau suivant.

« PART EMPLOYEUR » DANS LES TAUX DE COTISATION APPLICABLES AUX SALARIÉS

En % de l'assiette

	Assiette	Part employeur
Base	Part de la rémunération sous le PASS	58,87%
	Part de la rémunération au-dessus du PASS	82,61%
Complémentaire AGIRC-ARRCO	Part de la rémunération sous le PASS (« tranche 1 »)	59,97%
	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS (« tranche 2 »)	59,98%
CEG	Part de la rémunération sous le PASS	60,00%
	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS	60,00%
CET	Part de la rémunération jusqu'à 8 PASS	60,00%
Total	Part de la rémunération sous le PASS	59,28%
	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS	61,92%
	Part de la rémunération au-dessus de 8 PASS	82,61%

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

Là encore, le constat précédent n'est fondé que sur les seuls taux de cotisation de droit commun, car en pratique, les employeurs, et dans une moindre mesure les salariés, peuvent bénéficier d'importantes exonérations ou réductions d'assiette ou de taux qui « déforment » cette répartition de principe.

b. Un taux de cotisation qui varie en fonction du niveau de rémunération

Par l'effet des plafonds, les taux de cotisation varient en fonction :

– de la tranche de rémunération considérée ; les cotisations de sécurité sociale comme de retraite complémentaire varient selon que la rémunération est située au-dessus ou en dessous du PASS, mais aussi bien évidemment selon que l'on se situe en dessous ou au-dessus du plafond de couverture AGIRC-ARRCO ;

– du montant de cette rémunération, car la contribution d'équilibre technique (CET) n'est due que pour les rémunérations supérieures au PASS.

Dans le droit existant, on atteint un taux de cotisation proche de 28 % (27,77 % ou 28,12%, selon que le salarié est soumis à la contribution d'équilibre technique ou non) en dessous du PASS. Les cotisations dues sont principalement celles de sécurité sociale (20,05 points), les cotisations AGIRC-ARRCO sur cette tranche (« tranche 1 ») étant assez faibles.

Ce taux diminue légèrement au-dessus de 1 PASS (26,94 %), car les cotisations plus élevées sur la « tranche 2 » AGIRC ARRCO ainsi que les autres contributions d'équilibre ne compensent pas totalement la suppression des cotisations de sécurité sociale « plafonnées » à ce niveau de rémunération.

Au-delà de 8 PASS, le niveau de cotisation correspond aux seules cotisations de sécurité sociale « déplafonnées » (2,30 %). Il faut immédiatement signaler qu'à ce dernier niveau de rémunération, aucun droit ne peut être constitué ni dans le régime de base, ni dans le régime complémentaire. L'assuré et son employeur contribuent donc au système sans contrepartie, dans une logique de solidarité.

c. La coexistence de trois assiettes de contributions

Trois assiettes de contributions font l'objet de différents taux de cotisation et contreparties en matière de prestations:

– une première assiette, correspondant au PASS qui sert aussi bien à calculer les cotisations CNAV ou MSA, que la première tranche des cotisations AGIRC-ARRCO ;

– une deuxième assiette équivalant à 8 PASS, qui correspond au niveau de couverture de la retraite complémentaire ;

– une troisième et dernière assiette, qui correspond à l'ensemble du revenu auquel s'appliquent les cotisations salariales et patronales « déplafonnées » de la sécurité sociale.

Que comprend l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse ?

Comme le reste des cotisations de sécurité sociale, l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse s'entend, en application de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, du salaire brut, y compris les primes et les gratifications, des avantages en nature ou des pourboires. Les cotisations s'appliquent donc à une assiette avant toutes réductions. Sont en revanche exclus intéressement, participation, abondement de l'employeur au plan d'épargne entreprise (PEE) ou au plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), qui sont soumis à un prélèvement qui leur est spécifique, le forfait social.

Les cotisations de retraite complémentaire sont assises sur la même assiette que les cotisations de sécurité sociale, en application des accords nationaux interprofessionnels ayant institué ces régimes⁽¹⁾. Les déductions forfaitaires prévues par le code de la sécurité sociale sont donc applicables pour le calcul des cotisations de retraite complémentaire.

Il existe toutefois quelques exceptions :

(1) Historiquement aux articles 12 de l'accord national interprofessionnel du 8 décembre 1961 pour l'ARRCO et 5 de la convention collective nationale du 14 mars 1947 pour l'AGIRC, désormais article 30 de l'accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 précité.

– l’assiette « AGIRC-ARRCO » est parfois plus restreinte que l’assiette « sécurité sociale » ; tel est le cas lorsque les employeurs prennent en charge des cotisations salariales de retraite complémentaire : ces cotisations versées à la place des salariés sont historiquement exclues de la première tranche mais intégrée dans la seconde au titre d’un avantage versé par l’employeur ;

– à l’inverse, l’assiette « AGIRC-ARRCO » est parfois plus large :

- lorsque l’assiette de cotisations de sécurité sociale est forfaitaire (artistes du spectacle, mannequins, personnels de centres de vacances ou de loisirs, formateurs occasionnels, vendeurs à domicile, colporteurs ou porteurs de presse, personnels d’associations sportives, de jeunesse ou d’éducation populaire), l’assiette des cotisations AGIRC-ARRCO est quant à elle le salaire réellement perçu, par conséquent plus large ;

- lorsque l’employeur cotise pour ses salariés à un régime de prévoyance ou de retraite supplémentaire, les versements font partie de l’assiette des cotisations AGIRC-ARRCO alors que tel n’est pas le cas pour les cotisations de sécurité sociale sous un certain plafond.

Les cotisations de retraite complémentaire sont également exclues de l’assiette des cotisations de sécurité sociale, si bien que si les cotisations aux régimes de base et complémentaires peuvent se cumuler, aucune ne rétroagit sur l’autre.

Sous ces réserves, la consolidation des taux de cotisation de base et complémentaire est donc tout à fait possible et pertinente.

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

II. L’ARTICLE 13 PROPOSE UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DE LA COTISATION D’ASSURANCE VIEILLESSE, À NIVEAU DE PRÉLÈVEMENT GLOBALEMENT INCHANGÉ

L’article 13 vise à réécrire entièrement l’article L. 241-3 du code de la sécurité sociale relatif aux ressources de la CNAV, en vue de prévoir les nouvelles règles applicables dans le nouveau système universel. Si dans la rédaction proposée, ces nouvelles dispositions ne s’appliquent qu’aux travailleurs salariés et assimilés, les nombreux renvois présents dans d’autres articles en font le « cœur » de la nouvelle architecture en matière de cotisations.

1. Une nouvelle architecture simplifiée au sein d’un article unique

Dans la rédaction proposée, l’article L. 241-3 n’évoque plus l’ensemble des ressources susceptibles de couvrir les dépenses d’assurance vieillesse du régime général ⁽¹⁾ mais définit la nouvelle architecture du système de cotisation.

(1) La mention de ces ressources est en réalité déplacée par les articles 57 et 58 vers les articles relatifs à la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) et au Fonds de solidarité vieillesse universel (FSVU), qui seront les nouveaux affectataires de l’ensemble des ressources du système de retraite.

Son premier alinéa rappelle tout d'abord l'assiette « économique » de la cotisation d'assurance vieillesse, à savoir les revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour l'ensemble des cotisations de sécurité sociale.

Les quatre alinéas suivants de la rédaction proposée distinguent, plus nettement que le droit existant, deux « étages » aux cotisations d'assurance vieillesse dans le nouveau système :

– d'une part, un « étage » de cotisations plafonnées permettant d'acheter les « points » du futur système ;

– d'autre part, un « étage » de cotisations déplafonnées, s'appliquant donc à la totalité des revenus d'activité, et n'ayant pas vocation à financer des points individuels mais le système de retraite dans son ensemble.

a. Les cotisations « plafonnées » : une identification nette d'un lien direct entre cotisations et droits

L'existence de cotisations « plafonnées » n'est pas en soi une nouveauté, puisque l'article L. 241-3 en prévoyait déjà. C'est sur le montant du plafond que le nouveau système innoverait profondément.

- *Un relèvement important du plafond de l'assiette des cotisations « génératrices de droit »*

Nécessairement amené à évoluer régulièrement en fonction de l'évolution des salaires, le niveau du plafonnement ne relève pas du domaine de la loi depuis 1958. Il est donc renvoyé par le droit proposé à « trois fois » un plafond fixé par arrêté pris par le ministre chargé de la sécurité sociale, comme dans le droit existant.

C'est donc l'étude d'impact annexée au projet de loi qui précise qu'il s'agira d'un plafond correspondant à 3 PASS, soit dans les conditions actuelles 123 408 euros bruts annuels et 10 284 euros bruts mensuels.

Un tel plafond constitue donc un relèvement significatif de l'assiette soumise aux cotisations du régime de base, mais un niveau plus faible que l'assiette des cotisations versées aux régimes complémentaires (8 PASS).

Le nouveau plafond concilie donc l'élargissement de la couverture qu'implique un système universel (99 % des salariés et 96 % des rémunérations seraient couvertes par ces 3 PASS ⁽¹⁾) et l'absence de pertinence d'un système assurantiel, et donc redistributif, pour les hauts revenus.

Un tel relèvement du plafond des cotisations du régime de base, nécessairement symétrique du montant des prestations susceptibles d'être versées, témoigne d'une future fusion des deux « étages » (base et complémentaire) de la couverture obligatoire en matière d'assurance vieillesse. Il est en effet peu probable

(1) *Étude d'impact du Gouvernement.*

qu'un étage de retraite complémentaire obligatoire subsiste pour un faible nombre d'assurés (240 000 salariés qui auraient une rémunération globale supérieure à 3 PASS), disposant par ailleurs d'autres moyens de s'assurer ou d'épargner.

Seules les cotisations « plafonnées » pourront permettre d'acheter des points, sur le même modèle que celui de l'AGIRC-ARRCO, qui distingue les cotisations dues (taux d'appel) et les cotisations génératrices de points (taux de cotisation). Le nouveau système permettra donc d'associer ces cotisations plafonnées à la constitution de droits, qui ne se fera également que sur 3 PASS.

- *Un taux de cotisation, renvoyé au pouvoir réglementaire, qui devrait maintenir les grands équilibres actuels*

Les taux de cotisation sont renvoyés, conformément aux dispositions combinées des articles 34 et 37 de la Constitution aujourd'hui, par le dernier alinéa au pouvoir réglementaire à travers un décret qui fixe également la répartition entre salarié et employeur.

Le sixième alinéa réaffirme que les cotisations seront à la charge de l'employeur et du salarié. L'étude d'impact précise que ce partage devrait être fixé par voie réglementaire de la façon suivante :

**TAUX DE COTISATION « PLAFONNÉES/GÉNÉRATRICES DE DROIT »
DANS LE NOUVEAU SYSTÈME**

(en % de l'assiette)

Assiette	Taux salarié	Taux employeur	Total (salariés + employeur)
Part de la rémunération sous 3 PASS	10,13	15,18	25,31

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

Cette répartition correspond :

– exactement à la répartition moyenne 60% employeur/40 % sous le plafond salarié dans le droit existant ;

– à un taux de cotisation « génératrices de droit » supérieur à ce qui existe aujourd'hui (23,95 % sous le PASS, seulement 17 % entre 1 et 3 PASS).

Ainsi, dans le système proposé, une part plus importante des cotisations sera susceptible d'ouvrir des droits individuels en tant qu'assuré.

Si les taux de cotisations sont en principe fixés par voie réglementaire, il est réservé l'hypothèse dans laquelle le conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle souhaiterait modifier les taux ou la répartition entre salarié et employeur, dans les conditions prévues aux articles L. 19-11-3, L. 19-11-4 et L. 19-

11-7 relatifs aux délibérations du conseil ⁽¹⁾. Les niveaux de cotisations constitueront en effet un des leviers d'équilibrage du système universel de retraite, au même titre que d'autres paramètres.

- *Des précisions nouvelles sur l'articulation entre les allègements de cotisations et l'acquisition de droit*

Le mécanisme du point resserrant le lien entre les cotisations et les droits, il apparaissait plus indispensable que dans le droit actuel de préciser les conséquences d'un allègement (exonérations, exemptions, réductions, abattement d'assiette ou de taux) sur la capacité d'un assuré à se constituer des droits.

Le dernier alinéa de l'article L. 241-3 dans la rédaction proposée précise que lorsque les cotisations font l'objet d'exonérations ou d'exemptions, elles continueront à être génératrices de droit pour autant qu'elles aient fait l'objet de compensation financière soit *via* une compensation budgétaire « classique » en application de l'article L. 131-7 (« loi Veil »), soit par l'affectation d'une ressource fiscale.

La diversité des modes de compensation des exonérations de cotisations et contributions sociales

Dans un souci de clarification des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, la « loi Veil » de 1994 ⁽²⁾ a créé à l'article L. 131-7 un principe de compensation intégrale par le budget de l'État de toute mesure d'exonération ou de réduction de cotisations sociales.

Ce principe, de valeur « simplement » législative, pouvait être contourné par toute disposition législative contraire postérieure, ce qui a conduit à une consolidation à travers la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale en 2005 ⁽³⁾ qui prévoit un monopole des lois de financement de la sécurité sociale pour prévoir des « niches sociales » non compensées au regard de la « loi Veil ».

Or, depuis plusieurs années, les exonérations de cotisations sociales ont atteint des niveaux trop élevés ⁽⁴⁾ pour que la seule compensation budgétaire puisse être envisagée. Dès lors, des ressources fiscales ont été attribuées à la sécurité sociale, par dérogation aux principes de la « loi Veil », comme forme de compensation parallèle à des mesures d'allègements.

(1) S'agissant des procédures relatives à ces délibérations, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 55.

(2) Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

(3) Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Le principe a également été étendu aux contributions sociales ainsi qu'aux mesures d'assiette par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

(4) L'annexe 5 de la LFSS 2020 prévoit ainsi 67,6 milliards d'euros d'exonérations pour cet exercice.

Depuis 2019, dans un souci de rationalisation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale et en application d'une doctrine gouvernementale ⁽¹⁾, un important « tuyau » de taxe sur la valeur ajoutée « pour solde de tout compte » évoluant chaque année au gré des nouvelles exonérations doit assurer pour l'avenir l'essentiel de ces compensations. Cette fraction de TVA étant affectée à la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) dans un souci de simplicité, la compensation de mesures concernant d'autres branches fait l'objet de mesures inter-branches au sein de la sécurité sociale chaque année.

Il existe donc aujourd'hui :

- des mesures d'exonérations compensées au titre de la « loi Veil » par crédits budgétaires ;
- des mesures d'exonérations non compensées au regard de la « loi Veil » mais qui ont fait l'objet dans le passé de diverses compensations par d'autres moyens (redéploiement de dépenses, affectations de recettes diverses, dont désormais un important montant de TVA) ;
- des mesures d'exonération qui ont immédiatement et explicitement fait l'objet d'une compensation par le biais d'une affectation de recettes ;
- des mesures d'exonérations qui ne sont compensées à aucun titre.

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

Compte tenu du caractère difficilement identifiable de la notion de compensation par affectation de recettes, c'est probablement l'intention du législateur qui pourra éclairer le juge sur l'existence ou non d'une contrepartie pour la sécurité sociale.

b. Les cotisations « déplafonnées » et l'ensemble des cotisations : un niveau de prélèvement globalement inchangé sous 3 PASS

- *Un taux plus élevé de prélèvement au-delà du plafond*

Le nouvel article prévoit également un « étage » de cotisations déplafonnées, c'est-à-dire frappant l'ensemble du revenu.

Applicables dès le premier euro, ces cotisations viennent donc s'ajouter aux cotisations « plafonnées » génératrices de droit sous le plafond de 3 PASS et sont les seules à perdurer au-delà.

L'article prévoit, par un *a contrario* avec les dispositions précédentes, que ces cotisations ne créeront pas de droit, mais assureront le financement du système universel, garantissant ainsi son rendement.

(1) Ce rapport, inspiré des travaux préparatoires menés par Christian Charpy et Julien Dubertret, a été rendu au Parlement en application de l'article 27 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

D'après l'étude d'impact, son taux et sa répartition entre employeur et salarié pourraient être les suivants :

TAUX DE COTISATION « DÉPLAFONNÉES » DANS LE NOUVEAU SYSTÈME

(en % de l'assiette considérée)

Assiette	Taux salarié	Taux employeur	Total (salarié + employeur)
Ensemble de la rémunération	1,12	1,69	2,81

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

Le taux global retenu correspondrait à une hausse de 0,51 point par rapport au taux « déplafonné » de sécurité sociale (2,30), aux impacts inégaux en fonction de la tranche de revenu :

– pour les revenus inférieurs au PASS (86,1 % des salariés), cette hausse sera totalement « absorbée » par la nouvelle structure des cotisations : autrement dit, la transformation de cotisations « non génératrices de droit » en cotisations « génératrices de droit » à hauteur de 5 points de cotisations effacera cette modeste hausse ;

– pour les revenus situés entre 1 et 3 PASS (12,9 % des salariés), la hausse doit également être mise en regard de la hausse des cotisations « génératrices de droit » mais aussi de la disparition concomitante des contributions d'équilibre (CET, CEG) et devrait donc être largement compensée par la combinaison de ces deux opérations ;

– pour les revenus situés entre 3 et 8 PASS (0,9 % des salariés), la hausse sera plus que compensée par la disparition des autres cotisations, dans une logique de disparition de la couverture obligatoire retraite à ce niveau de rémunération ;

– aussi, seuls les revenus supérieurs à 8 PASS (0,1 % des salariés) seront effectivement touchés par cette hausse des cotisations « déplafonnées ».

- *Un prélèvement inchangé pour l'essentiel des salariés, pour une contributivité clarifiée et améliorée*

Au total, le niveau de prélèvement du nouveau système universel serait le suivant :

TAUX DE COTISATION DANS LE NOUVEAU SYSTÈME

Assiette	Taux salarié	Taux employeur	Total (salariés + employeur)	Part employeur
Part de la rémunération sous 3 PASS	11,25 %	16,87 %	28,12 %	60,00 %
Part de la rémunération au-dessus de 3 PASS	1,12 %	1,69 %	2,81 %	60,14 %

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

Il est à comparer, avec les niveaux de prélèvement comparables dans le droit existant, extraits du tableau *supra*.

TAUX DE COTISATION DANS LE SYSTÈME ACTUEL (EXEMPLE NON-CADRE)

Assiette	Taux salarié	Taux employeur	Total (salarié + employeur)	Part employeur
Part de la rémunération sous le PASS (revenu inférieur au PASS)	11,31	16,46	27,77	59,28
Part de la rémunération sous le PASS (revenu supérieur au PASS)	11,45	16,67	28,12	59,28
Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS	10,26	16,68	26,94	61,92
Part de la rémunération au-dessus de 8 PASS	0,4	1,9	2,3	82,61

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

En comparant les deux tableaux, on peut distinguer des évolutions contrastées en fonction de la tranche de rémunération observée :

– le niveau de prélèvement correspondrait au niveau de prélèvement sous le plafond de la sécurité sociale majoré du taux équivalent à la contribution d'équilibre technique (CET) due dans le régime AGIRC-ARRCO lorsque le revenu de l'assuré dépasse le PASS ($27,77 + 0,35 = 28,12\%$) ; un éventuel changement ne pourrait concerner que la part « employeur » en raison du lissage de la répartition « employeur/salarié » à 60/40 qui ferait légèrement augmenter la part « patronale » ;

– le niveau de prélèvement sera également un peu plus élevé pour la fraction du revenu d'activité située entre 1 et 3 PASS (28,12 % au lieu de 26,94 %) ; cet effet résulte pour une part, du relèvement des cotisations dé plafonnées, partiellement minoré par la disparition de la CET et de la CEG ;

– il sera beaucoup plus faible entre 3 et 8 PASS puisque seule la fraction « dé plafonnée » sera due (2,81 % au lieu de 26,94 %) ; aucun droit ne pourra être constitué à ce niveau de rémunération, contrairement à la situation existante ; il reviendra donc à ces assurés (1 % de la population salariée) de se constituer une épargne différemment, comme le font aujourd'hui les assurés pour leurs rémunérations supérieures à 8 PASS ;

– il sera, enfin, plus élevé au-delà de 8 PASS (2,81 % au lieu de 2,3 %) ; aucun droit ne pourra être constitué comme aujourd'hui ; par ailleurs, le changement de répartition des parts « salariale » et « patronale » conduit à augmenter de 20 points le prélèvement sur les salariés de cette tranche de rémunération (au-delà de 329 088 euros brut annuel) et à baisser d'autant celui qui pèse sur leurs employeurs ; cette évolution a le mérite de clarifier et d'homogénéiser la répartition employeur/salarié sur l'ensemble des rémunérations ; par ailleurs, la capacité de négociation des salariés à ces niveaux de rémunération conduit bien souvent à effacer la frontière entre cotisations patronales et salariales.

2. L'abrogation ou le déplacement implicite de certaines dispositions

La réécriture complète de l'article L. 241-3 conduit par ailleurs à « écraser » certaines dispositions prévues à cet article, et qui étaient déjà prévues à d'autres articles :

– l'affectation des ressources de la CNAV, renvoyée à d'autres dispositions (les ordonnances en matière de cotisations, les dispositions créées par l'article 59 s'agissant des ressources fiscales du futur Fonds de solidarité vieillesse universel) ;

– le renvoi du recouvrement des cotisations aux URSSAF, qui sont déjà compétentes en application de l'article L. 213-1.

3. Entrée en vigueur

En application du IX de l'article 62 du présent projet de loi, ces nouvelles dispositions relatives aux cotisations entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2025, en même temps que le reste du système universel.

Contrairement aux dispositions relatives aux prestations, ces nouvelles règles concerneront, sous réserve du régime transitoire prévu par voie d'ordonnances, l'ensemble des assurés. Il n'y a donc pas de différence en fonction de la génération de l'assuré. Cette solution est pleinement justifiée par la nécessité de ne pas alourdir les charges administratives des entreprises qui n'auront pas à gérer deux taux différents au sein de l'entreprise, et de ne pas créer de biais

microéconomiques, en garantissant que les prélèvements sociaux soient les mêmes pour tous les salariés sans considération de leur âge.

*

* *