

Article 15

Dispositions relatives à la transition pour les salariés

L'article 15 habilite le Gouvernement à prévoir par voie d'ordonnance les transitions nécessaires à la mise en place du système universel, s'agissant des travailleurs salariés et assimilés.

Il s'agit ainsi d'assurer une montée progressive des niveaux de cotisations pour les salariés du secteur public affiliés à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) pour le régime complémentaire, mais aussi de tenir compte de la situation spécifique de certains publics.

I. LA NÉCESSITÉ D'UNE TRANSITION PROGRESSIVE Y COMPRIS POUR LES SALARIÉS

Avant d'atteindre la « cible » dessinée par la nouvelle rédaction de l'article L. 241-13 telle qu'elle résulte de l'article 13, il apparaît nécessaire de prendre en compte le degré d'éloignement de celle-ci, plus ou moins élevé en fonction des situations générales ou spécifiques.

1. Une modification à la marge des cotisations pour les salariés du secteur privé

a. *La nécessité d'une transition y compris dans le cas le plus général*

Les modifications, même limitées, des taux de cotisations applicables auraient un impact financier important, dans la mesure où elles concerneraient 22 millions d'assurés à l'AGIRC-ARRCO.

L'étude d'impact estime ainsi qu'à terme la réforme devrait, dans les cas les plus communs :

– entraîner une légère hausse des cotisations pour les rémunérations en dessous du PASS à hauteur de 0,35 %, ce qui correspond au non-acquittement de la contribution d'équilibre technique (CET) à ce niveau de rémunération pour les salaires inférieurs à 1 PASS ; la hausse au niveau du SMIC est estimée par le Gouvernement à 6 euros par mois pour l'employeur, partiellement compensée par une baisse de 1 euro pour les salariés ; le rééquilibrage résulte de la nouvelle répartition 60/40 entre employeur et salarié, qui est actuellement légèrement différente pour les cotisations de sécurité sociale au niveau du PASS (58,87/41,13 %), notamment en raison de l'effet « déformant » de la part « déplafonnée » (82,61 % pour l'employeur) ; pour les salaires proches du SMIC, cette hausse des cotisations patronales pourrait être neutralisée par les allègements généraux ;

– entraîner également une légère hausse des cotisations pour les salariés dont le revenu est supérieur à 1 PASS et inférieur à 3 PASS ; l'étude d'impact estime qu'au niveau de 3 SMIC (4 618,26 euros bruts mensuels), cela correspondrait à une hausse des cotisations limitée à 14 euros par mois (5 euros pour le salarié, 9 euros pour l'employeur) ;

– entraîner une baisse conséquente des cotisations portant sur les rémunérations supérieures à 3 PASS, accompagnée d'une baisse du même ordre des droits; à 10 SMIC, le Gouvernement estime qu'il s'agit d'une baisse de 1 146 euros par mois (404 euros pour le salarié, 742 euros pour l'employeur).

S'agissant de ce dernier point, si cette baisse de recettes se traduira logiquement par une baisse de prestations à verser à due concurrence (c'est en effet la part « génératrice de droits » qui ne sera plus cotisée), le mécanisme de la répartition introduira un décalage dans le temps entre ces trois effets :

– une diminution potentiellement immédiate des cotisations dues pour cette tranche de rémunération, puisque les règles de cotisations s'appliqueront à tous les salariés indépendamment de leur génération ;

– le maintien du besoin de financer pendant encore plusieurs décennies les droits déjà constitués à l'AGIRC-ARRCO entre 3 et 8 PASS ainsi que les droits qui continueront à l'être pour la génération née avant 1975 ;

– une diminution des prestations lorsque les premières générations concernées par le nouveau système (génération 1975 pour la première) arriveront à la retraite, soit au plus tôt en 2037.

Il est donc particulièrement important d'en lisser les effets dans le temps, afin de limiter le déséquilibre temporaire à ce niveau de rémunération.

b. Le besoin de prendre en compte la situation spécifique des entreprises ayant des taux de cotisations aux régimes complémentaires modulés

En raison de la possibilité de moduler les taux de cotisations à la hausse au niveau du PASS, d'une part, et de leur répartition entre salarié et employeur au sein des régimes AGIRC-ARRCO, d'autre part, l'harmonisation avec les taux proposés implique par conséquent un ajustement plus important que dans le cas général.

Les effets de cet ajustement sont documentés par l'étude d'impact du Gouvernement dans les deux hypothèses les plus communes, à savoir des taux de cotisations au niveau du PASS relevés de 2 % et une répartition 70/30 % (au lieu de 60/40 %) entre employeur et salarié.

- *Cas d'une entreprise ayant des taux de cotisations plus élevés : un différentiel significatif avec le taux « cible »*

Certaines entreprises ont pu conserver dans le cadre d'accords de branche ou d'entreprise anciens des taux de cotisations plus élevés que ceux qui sont prévus au niveau national par les accords « AGIRC-ARRCO ». L'uniformisation du taux de cotisation applicable conduit ces entreprises et leurs salariés concernés à réaliser une « marche » supplémentaire vers le système « cible ».

Actuellement, sur les 22 millions de salariés relevant de l'AGIRC-ARRCO :

– environ 1 million d'assurés sont concernés par une majoration du taux de droit commun « employeur » comprise entre 0,5 et 1,5 point ;

– 2 millions par une majoration de ce taux comprise entre 1,5 et 2 points ;

– 0,2 million par une majoration comprise entre 2 et plus de 3,5 points.

Le Gouvernement a mis à disposition dans son étude d'impact le différentiel entre les taux « cibles » et ces taux dérogatoires en pourcentage de la rémunération concernée et en euros. Il est pris ici une hypothèse relativement haute, dans laquelle l'entreprise a retenu des taux supérieurs de 2 points à ceux prévus par les règles de droit commun.

IMPACT DES NOUVEAUX TAUX POUR DES SALARIÉS AUXQUELS SONT APPLIQUÉS DES TAUX AGIRC-ARRCO MAJORÉS DE 2 % (HYPOTHÈSE « +2% »)

Population	Tranches de rémunération	Différence taux		
		Différence taux global	Différence salariale	Différence employeur
Taux dérogatoires AGIRC ARRCO (+ 2%)	0-1 PASS	-2,00%	-1,21%	-0,79%
	1-3 PASS	1,18%	0,98%	0,20%
	3-8 PASS	-24,13%	-9,14%	-14,99%
	8 PASS et +	0,51%	0,72%	-0,21%

Source : étude d'impact du Gouvernement

IMPACT EN EUROS DE L'HYPOTHÈSE « +2% » À TROIS NIVEAUX DE RÉMUNÉRATION

	Rémunération	Avant réforme			Après réforme			Différence		
		Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Part salariale	Part patronale	Total
AGIRC-ARRCO	1SMIC	187 €	266 €	453 €	171 €	257 €	428 €	-16 €	-9 €	-25 €
Taux dérogatoire	3SMIC	542 €	795 €	1 337 €	513 €	770 €	1 283 €	-29 €	-25 €	-54 €
+2%	10SMIC	1 635 €	2 571 €	4 206 €	1 197 €	1 795 €	2 992 €	-438 €	-776 €	-1 214 €

Source : étude d'impact du Gouvernement

Par rapport à ces taux majorés, le taux « cible » de 28,12 % implique par construction une diminution des cotisations jusqu'à 3 PASS. Les effets au-dessus

de 3 PASS sont quasiment invisibles, car dissimulés derrière la baisse globale de cotisations résultant de l'absence de couverture à ce niveau de rémunération.

Si cette baisse de cotisations pourrait avoir des effets « positifs » en termes de prélèvements, elle pourrait surtout se traduire en l'absence de mesures spécifiques par une perte de droits par rapport à la situation existante dans le cadre de systèmes à points (celui de l'AGIRC-ARRCO, comme celui du système universel proposé).

- *Cas d'une entreprise ayant une répartition moins favorable à l'employeur*

Les accords régissant le fonctionnement de l'AGIRC-ARRCO permettent également, y compris dans le cadre de nouveaux accords, une répartition dérogatoire au « 60/40 » entre salarié et employeur de principe, à condition que ce soit favorable au salarié.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement prend ainsi l'hypothèse d'une entreprise dans laquelle l'employeur prendrait en charge 70 % de l'ensemble des cotisations, et non 60 %. Le rétablissement de la stricte répartition de principe conduirait à une hausse mécanique des cotisations pour les seuls salariés, exposée en pourcentage et en euros dans les tableaux de l'étude d'impact reproduits ci-dessous.

IMPACT DES NOUVEAUX TAUX POUR DES SALARIÉS AUXQUELS EST APPLIQUÉE UNE RÉPARTITION EMPLOYEUR-SALARIÉ 70/30 (HYPOTHÈSE 70/30)

Population	Tranches de rémunération	Différence taux		
		Différence taux global	Différence salariale	Différence employeur
Répartition dérogatoire	0-1 PASS	0,00%	0,83%	-0,83%
	1-3 PASS	1,18%	3,45%	-2,27%
AGIRC ARRCO (30%-70%)	3-8 PASS	-24,13%	-6,67%	-17,46%
	8 PASS et +	0,51%	0,72%	-0,21%

Source : étude d'impact du Gouvernement

IMPACT EN EUROS DE L'HYPOTHÈSE « 70/30 » EN EUROS À TROIS NIVEAUX DE RÉMUNÉRATION

	Rémunération	Avant réforme			Après réforme			Différence		
		Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Part salariale	Part patronale	Total
AGIRC-ARRCO répartition dérogatoire 70/30	1 SMIC	157 €	266 €	423 €	171 €	257 €	428 €	14 €	-10 €	5 €
	3 SMIC	444 €	825 €	1 269 €	513 €	770 €	1 283 €	69 €	-55 €	14 €
	10 SMIC	1 274 €	2 864 €	4 138 €	1 197 €	1 795 €	2 992 €	-77 €	-1 069 €	-1 146 €

Source : étude d'impact du Gouvernement

L'harmonisation de ces taux moins favorables à l'employeur conduirait ainsi à une hausse relative des cotisations salariales, dans des proportions ne dépassant 14 euros par mois au niveau du SMIC et 70 euros au niveau de 3 SMIC. Cet effet

« collatéral » du système « cible » pourrait donc opportunément être lissé sur plusieurs années, pour devenir quasiment insensible.

2. Un relèvement du niveau des cotisations dans le cas spécifique des salariés du secteur public

La présentation de la situation des salariés à l'article 13 n'a pas inclus un cas particulier, quoiqu'assez significatif numériquement (3 millions de cotisants), celui des salariés du secteur public.

a. Les salariés du secteur public sont affiliés à un régime complémentaire spécifique (IRCANTEC) possédant des niveaux de cotisations plus faibles que les cotisations des autres salariés

Si les salariés du secteur public relèvent pleinement des dispositions de droit commun, relatives au régime de base (régime général), tel n'est pas le cas en ce qui concerne le régime de retraite complémentaire.

Les accords fondateurs des régimes AGIRC et ARRCO ayant été signés par des organisations patronales ne représentant pas les employeurs publics, les salariés du secteur public se sont dotés avec le décret du 23 décembre 1970 ⁽¹⁾ d'un régime spécifique de retraite complémentaire, l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC), aujourd'hui prévue à l'article L. 921-2-1 du code de la sécurité sociale.

Les taux de cotisations applicables à ces salariés sont donc similaires en ce qui concerne les cotisations de base mais différents de ceux applicables aux autres salariés, s'agissant de leur complémentaire, comme le retrace le tableau suivant.

Taux et Assiettes de cotisations des salariés du secteur public (1^{ER} Janvier 2020)

En % de l'assiette considérée

	Assiette	Taux salarié	Taux employeur	Total (salariés + employeur)
Base (CNAV)	Sous le PASS	7,30	10,45	17,75
	Entre 1 et 8 PASS	0,40	1,90	2,30
Complémentaire (IRCANTEC)	Sous le PASS	2,80	4,20	7,00
	Entre 1 et 8 PASS	6,95	12,55	19,50
Total	Sous le PASS	10,1	14,65	24,75
	Entre 1 et 8 PASS	10,5	16,55	27,05

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

On peut relever au sujet de ces cotisations :

– une certaine simplicité de « l'architecture », proche de celle qui est proposée par le Gouvernement pour le système universel ;

(1) Décret n°70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraite complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

– des niveaux de cotisations qui, malgré un long mouvement de convergence ⁽¹⁾, sont encore aujourd’hui un peu plus faibles que celles qui s’appliquent aux salariés et qui ont vocation demain à informer le système universel ;

– comme dans l’AGIRC-ARRCO, une distinction entre les taux appelés (125 %) et les taux permettant d’acquérir des points (générateurs de droits individuels) retracée dans le tableau suivant.

COTISATIONS « GÉNÉRATRICES DE DROITS INDIVIDUELS » POUR LES SALARIÉS DU SECTEUR PUBLIC (1^{ER} JANVIER 2020)

En % de l’assiette considérée

	Assiette	Taux salarié	Taux employeur	Total (salariés + employeur)
Base (CNAV)*	Sous le PASS	7,30	10,45	17,75
Complémentaire (IRCANTEC)	Sous le PASS	2,24	3,36	5,60
	Entre 1 et 8 PASS	5,56	10,04	15,60
TOTAL	Sous le PASS	9,54	13,81	23,35
	Entre 1 et 8 PASS	5,56	10,04	15,6

* Comme dans le commentaire de l’article 13, les cotisations sous le PASS sont considérées comme ayant comme contrepartie des prestations, et donc « génératrices de droit », à l’inverse des cotisations dues au-dessus du PASS.

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

b. La réforme suppose un relèvement des cotisations applicables à ces salariés

Au regard de ces niveaux de cotisations, pour atteindre le niveau de cotisations « cible » du nouveau système, il faudrait :

– relever de 3,37 points les taux de cotisations sur les rémunérations inférieures à 1 PASS (+ 1,15 % pour le salarié, + 2,22 % pour l’employeur) ; d’après l’étude d’impact, cela représenterait une hausse de 17 euros par mois pour le salarié et de 34 euros pour l’employeur pour une rémunération au SMIC ;

– relever de 6,32 points les taux de cotisations entre 1 et 3 PASS (+ 3,90 pour le salarié, + 2,42 pour l’employeur) ; cela pourrait représenter d’après le Gouvernement une hausse de cotisations de 189 euros par mois au niveau de 3 SMIC (85 euros pour le salarié, 104 euros pour l’employeur) ;

– assurer une transition progressive vers une baisse très forte des cotisations entre 3 et 8 PASS comme dans le régime général, corrélative à l’absence de couverture sur ce niveau de rémunération.

(1) On peut retrouver les taux historiques de cotisations dans la base de l’IRCANTEC, disponible ici : https://baseircantec.retraites.fr/docrestreint.api/4821/aa0ce8042fd17516851a2ba3f2173af8cd94b2e1/pdf/aux0404.tauxdecotisation_-_externe.pdf

Si la convergence des taux de droit commun était déjà en cours, la « marche » pour atteindre le système « cible » demeure donc suffisamment significative pour qu'un étalement sur plusieurs années soit envisagé.

S'agissant plus spécifiquement des employeurs publics, il convient de préciser par rapport à la situation générale deux spécificités allant d'ailleurs en sens contraire :

– d'une part, ces employeurs publics n'étant pas éligibles aux allègements généraux de cotisations sociales, la charge « patronale » supplémentaire sera bien effective à tous niveaux de revenus, alors qu'elle devrait être neutralisée par les exonérations notamment au niveau du SMIC pour les salariés du secteur privé ;

– d'autre part, ces mêmes employeurs publics devraient bénéficier en parallèle d'une importante baisse de cotisations pour leurs agents statutaires ⁽¹⁾ ; compte tenu du caractère minoritaire des salariés du secteur public (3 millions *vs.* 5,66 millions de fonctionnaires) et de la baisse de cotisations beaucoup plus importante par agents statutaires que ne l'est la hausse pour les salariés, c'est l'ensemble de cette évolution qui devra être prise en compte dans la contribution des employeurs publics au financement du système universel de retraite.

3. D'autres situations spécifiques

D'autres catégories spécifiques de salariés s'acquittent aujourd'hui de cotisations de retraite complémentaire spéciales, même s'ils relèvent du régime général pour le régime de base. Ces spécificités peuvent tenir à la situation très spécifique de leur emploi (artistes-auteurs) ou à une affiliation à un autre régime que l'AGIRC-ARRCO pour leur complémentaire. Compte tenu de l'éloignement de la cible, il convient de prendre en compte ces situations :

- *Les artistes-auteurs salariés*

Les artistes-auteurs sont affiliés au régime général par la voie législative (article L. 382-1) bien qu'ils n'aient pas à proprement parler d'employeur. Leur rémunération est due par les diffuseurs de leurs œuvres. Leur situation spécifique, également prise en compte à l'article 16, fait l'objet d'une présentation plus complète à cet article.

On peut toutefois rappeler que beaucoup d'artistes-auteurs n'ont pas de régime complémentaire, les éloignant d'autant du système « cible » qui agrège les taux de cotisations de base et complémentaire. Par ailleurs, quand c'est le cas, les taux de cotisations applicables pour leur complémentaire sont très éloignés de ceux de l'AGIRC-ARRCO.

(1) Pour davantage de précisions sur ce point, on pourra se reporter aux commentaires des articles 17 et 18.

- *Les experts-comptables salariés*

Les experts-comptables salariés sont affiliés à la caisse d'allocation vieillesse des experts-comptables pour leur régime complémentaire, et non à l'AGIRC-ARRCO, en application de l'article L. 642-4 du code de la sécurité sociale. Les cotisations forfaitaires dues au titre de ce régime sont également présentées à l'article 20 et sont au choix de 3 834 ou 5 994 euros par an en fonction du nombre de points souhaités. 60 % de cette cotisation est prise en charge par l'employeur.

Dans le cadre du système universel, ces niveaux de cotisations ont vocation à fortement évoluer, à la hausse ou à la baisse, en fonction du niveau de revenu de l'expert-comptable concerné, nécessitant de lisser ces effets sur plusieurs années.

- *Les commissaires-priseurs judiciaires, greffiers de tribunaux de commerce ou huissiers de justice salariés (officiers ministériels)*

Depuis la loi du 6 août 2015, les officiers ministériels salariés cotisent pour leur régime complémentaire à la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM) en plus de leur affiliation au régime AGIRC-ARRCO. L'intégration dans le système universel devrait par conséquent conduire à une diminution des cotisations dues, car les taux « cibles » n'intègrent plus cette double affiliation pour les officiers salariés.

- *Les avocats salariés*

Depuis le 1^{er} janvier 1992 ⁽¹⁾, tous les avocats salariés sont affiliés de plein droit pour leur base comme pour leur complémentaire à la Caisse nationale des barreaux français (CNBF). 60 % de leurs cotisations sont alors prises en charge par leur employeur. Les taux applicables sont présentés dans le commentaire de l'article 20.

- *Les personnels navigants*

Créé en 1951 ⁽²⁾, le régime complémentaire de retraite du personnel navigant de l'aéronautique civile est désormais prévu à l'article L. 6527-1 du code des transports. Il est géré par une caisse spécifique, la Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPN) prévue à l'article L. 6527-2 du code des transports.

Les assurés s'acquittent de taux très élevés au titre de la retraite complémentaire, et l'application stricte du « taux cible » pourrait conduire à une diminution de leurs droits.

(1) *Les avocats exerçant la profession de conseil juridique en tant que salariés sont affiliés au régime général, dans les conditions prévues à l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale.*

(2) *Loi n°51-482 du 27 avril 1951 relative au développement des crédits civils.*

Ces taux de cotisations applicables sont présentés dans le tableau suivant, avec les taux applicables pour l'AGIRC-ARRCO en comparaison.

TAUX APPLICABLES AUX PERSONNELS NAVIGANTS (RETRAITE COMPLÉMENTAIRE)

(en % de l'assiette considérée)

	Assiette	Taux salarié*	Taux employeur*	TOTAL*
Complémentaire CRPN (taux « normaux »)	Part de la rémunération sous le PASS**	8,66	15,13	23,79
	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS	8,32	14,79	23,11
Complémentaire CRPN (taux « majorés » pour certains personnels ⁽¹⁾)	Part de la rémunération sous le PASS**	12,48	22,19	34,67
	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS	12,82	22,53	25,25
Complémentaire AGIRC-ARRCO	Part de la rémunération sous le PASS**	3,15	4,72	7,87
	Part de la rémunération entre 1 et 8 PASS	8,64	12,95	21,59

* Ces taux font l'objet d'un taux d'appel supérieur au taux contributif, à hauteur de 108,50 %.

** Les assurés de la CRPN s'acquittent d'une cotisation pour un Fonds de majoration sous 1 PASS.

Le tableau ci-dessus présente uniquement les taux complémentaires comparables. Les taux « normaux » ou « majorés » sont alternatifs.

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 des données de la CRPN

II. L'ARTICLE 15 PROPOSE DE METTRE EN ŒUVRE PAR VOIE D'ORDONNANCE UNE TRANSITION ENTRE ANCIEN ET NOUVEAU SYSTÈME SUR UNE DURÉE MAXIMALE DE VINGT ANS

Compte tenu de ces différences parfois limitées (pour l'essentiel des salariés du secteur privé), parfois plus significatives (salariés du secteur public, salariés du secteur privé ayant des rémunérations supérieures à 3 PASS), une période de transition devrait permettre à compter du 1^{er} janvier 2025, de lisser le passage à des taux de cotisations parfois sensiblement différents.

(1) Navigants exerçant une activité essais et réception, parachutistes professionnels et contractuels de la sécurité civile.

A. LE CHAMP DE L'HABILITATION

1. Les assurés concernés : l'ensemble des salariés et plus spécifiquement ceux s'acquittant de niveaux de cotisations particuliers

En application du I, les publics concernés par cette ordonnance mettant en œuvre la transition sont :

– l'ensemble des salariés relevant (cas des générations nées avant le 1^{er} janvier 1975) « *ou qui auraient relevé* » (cas des générations nées après le 1^{er} janvier 1975) au 1^{er} janvier 2025 des régimes de retraite complémentaire ; la transition concernera donc par construction l'ensemble des salariés, les nouvelles règles de cotisations s'appliquant à eux sans lien avec leur date de naissance, comme le prévoit l'article 62 du présent projet de loi ; ce sont donc les taux applicables à l'ensemble des salariés qui évolueront sur vingt ans ;

– les artistes-auteurs tels qu'ils sont définis à l'article L. 382-1 ;

– les experts-comptables ou comptables agréés prévus à l'article L. 642-4, lorsqu'ils sont salariés ;

– les commissaires-priseurs judiciaires, greffiers de tribunaux de commerce ou huissiers de justice mentionnés à l'article L. 642-4-1, lorsqu'ils sont salariés ;

– les avocats tels que définis à l'article L. 651-1, lorsqu'ils sont salariés.

2. L'objet de l'habilitation : une transition des taux et, si nécessaire, des assiettes sur vingt ans au plus

a. La convergence pour les salariés du secteur public et du secteur privé

L'habilitation prévoit tout d'abord que l'ordonnance prise par le Gouvernement pourra réduire sur une durée maximale de vingt ans les différences d'assiette et de taux de cotisations existants au 31 décembre 2024 avec les assiettes et taux « cibles » applicables à compter du 1^{er} janvier 2025 dans le cadre du nouveau système.

L'ordonnance pourra donc décliner les assiettes et les taux « intermédiaires » permettant de converger progressivement vers le système « cible » de 2025 jusqu'à 2045 au plus tard. Les taux de cotisations proprement dits relevant du domaine réglementaire, l'ordonnance pourra néanmoins intervenir utilement sur les plafonds, exemptions et assiettes et fonder juridiquement des dérogations aux principes posés à l'article L. 241-3.

Ainsi, les assiettes supérieures au plafond prévu dans le système « cible » (rémunérations supérieures à 3 PASS) pourraient diminuer progressivement, afin d'éviter un déséquilibre brutal entre la diminution des ressources et le maintien de

droits à verser aux générations nées avant le 1^{er} janvier 1975 qui touchent des salaires supérieurs à 3 PASS.

Les taux auront quant à eux vocation à évoluer de manière uniforme pour tous les salariés, quelle que soit leur année de naissance.

Selon les situations, la transition pourra donc se faire à la hausse ou à la baisse.

● *Les transitions lissant des hausses de cotisations*

La hausse la plus importante concerne les salariés du secteur public et devrait faire l'objet d'un long lissage.

L'étude d'impact présente ainsi à titre de simple illustration, les futures ordonnances étant un propices à la définition de solutions concertées, la trajectoire de convergence suivante « très lisse » pour les salariés du secteur public, sur une quinzaine d'années (+ 0,15 % chaque année pour les salariés et les employeurs).

ÉVOLUTION POSSIBLE DES TAUX APPLICABLES AUX SALARIÉS DU SECTEUR PUBLIC AVEC UNE AUGMENTATION LINÉAIRE SUR QUINZE ANNÉES (ILLUSTRATION)

(en % de l'assiette considérée)

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

Source : étude d'impact

Une telle augmentation permettrait une hausse très progressive des cotisations, comme en témoigne le tableau suivant également issu de l'étude d'impact, pour trois hypothèses de rémunérations.

ÉVOLUTION POSSIBLE DES COTISATIONS DUES PAR LES SALARIÉS ET EMPLOYEURS DU SECTEUR PUBLIC AVEC UNE AUGMENTATION LINÉAIRE SUR QUINZE ANNÉES (ILLUSTRATION)

(en euros mensuels)

	Cotisations à la charge de l'employeur et du salarié			
	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	10 SMIC
2024	376,50 €	753,00 €	1 094,50 €	2 450,96 €
2025	384,11 €	768,22 €	1 117,32 €	2 501,62 €
2026	391,71 €	783,43 €	1 140,14 €	2 552,27 €
2027	399,32 €	798,64 €	1 162,95 €	2 602,93 €
2028	406,93 €	813,85 €	1 185,77 €	2 653,58 €
2029	413,01 €	826,02 €	1 205,21 €	2 700,86 €
2030	416,81 €	833,63 €	1 219,59 €	2 743,07 €
2031	420,62 €	841,23 €	1 233,97 €	2 785,28 €
2032	424,42 €	848,84 €	1 248,34 €	2 827,50 €
2033	427,77 €	855,53 €	1 261,70 €	2 868,70 €
2034	427,77 €	855,53 €	1 266,69 €	2 897,06 €
2035	427,77 €	855,53 €	1 269,65 €	2 913,95 €
2036	427,77 €	855,53 €	1 272,62 €	2 930,83 €
2037	427,77 €	855,53 €	1 275,59 €	2 947,72 €
2038	427,77 €	855,53 €	1 278,55 €	2 964,60 €
2039	427,77 €	855,53 €	1 281,52 €	2 981,49 €
2040	427,77 €	855,53 €	1 283,30 €	2 991,62 €

Source : étude d'impact

L'augmentation chaque année de cotisations ne dépasserait ainsi jamais les 8 euros par mois pour un salaire au niveau du SMIC et 25 euros pour un salaire à 3 SMIC.

Par extension, une transition d'une ampleur encore plus modeste pourrait être envisagée pour les salariés du secteur privé entre 1 et 3 PASS qui n'ont pour la plupart qu'un écart de quelques dixièmes de point avec le système cible.

- *Une transition lissant les baisses de cotisations*

L'habilitation permettra également de lisser sur une période vraisemblablement plus longue la diminution des cotisations pour les rémunérations situées entre 3 et 8 PASS, afin de limiter les pertes de recettes en attendant que le nouveau niveau de couverture à 3 PASS produise des effets en dépenses à partir de 2037.

Elle pourrait aussi concerner des publics qui s'acquittaient de cotisations plus importantes, notamment en termes de retraite complémentaire.

b. Des convergences pour des situations plus spécifiques

- *Un maintien possible d'une couverture plus élevée pour les salariés qui bénéficiaient de taux majorés*

L'article 15 propose d'habiliter le Gouvernement à fixer les conditions et limites dans lesquelles les salariés et les employeurs s'acquittant de taux de cotisations AGIRC-ARRCO majorés pourront rester redevables de cotisations plafonnées correspondant à la différence entre les niveaux prévus pour le régime général dans l'état antérieur du droit et les nouveaux taux prévus dans le nouveau système. Afin d'éviter que la réforme ne conduise à diminuer les droits constitués par les assurés concernés dans des secteurs importants (industrie chimique, hospitalisation privée, médico-social, enseignement privé, hôtels-café-restaurants, commerce de gros, métiers de bouche, culture, journalisme, édition), il s'agirait de maintenir une couverture obligatoire au niveau de ce qui était prévu dans les accords actuellement applicables, sous la forme de régimes de retraite supplémentaires.

L'évolution qui résulterait de ces dispositions serait schématiquement la suivante : couverture « système universel » + couverture « supplémentaire » = couverture actuelle « base » + couverture « complémentaire majorée ».

La création de régimes supplémentaires légalement obligatoires serait inédite, selon les informations obtenues par le rapporteur auprès de la direction de la sécurité sociale, mais justifiée par la nécessité de maintenir un niveau de droits au même niveau qu'aujourd'hui dans les secteurs précités.

Le rapporteur constate que le principe d'un régime conventionnel rendu obligatoire par la loi n'est pas sans rappeler l'évolution qui avait conduit la généralisation des retraites complémentaires en 1972, même si le périmètre en termes d'effectifs et de volumes financiers défini ici est beaucoup restreint.

- *Un régime social et fiscal incitatif pour les rémunérations situées entre 3 et 8 PASS*

Le Gouvernement demande également à être habilité à définir un régime social et fiscal favorable aux dispositifs de retraite supplémentaire applicables à la différence entre les assiettes sur lesquelles ils se seraient appliquées et celles qui sont désormais applicables ; le Gouvernement pourrait ainsi définir les conditions incitatives dans lesquelles l'employeur pourrait prendre en charge à travers des dispositifs de retraite supplémentaire la diminution du plafond de couverture de 8 à 3 PASS.

- *Le financement par l'AGIRC-ARRCO des droits constitués entre 3 et 8 PASS*

Sont également renvoyées à une ordonnance les modalités de financement par les régimes complémentaires des droits constitués avant le 1^{er} janvier 2025, à

raison de cotisations excédant le niveau de celles qui sont prévues dans le nouveau système ; dans le souci de maintenir les droits tirés, dans l'ancien système, par les générations nées avant 1975 et plus généralement par l'ensemble des assurés ayant entamé une carrière professionnelle et cotisé à un régime complémentaire existant, il conviendra de préciser la contribution de ces régimes au financement des droits existants, au besoin complétée par la Caisse nationale de retraite universelle.

Ce financement pourrait par exemple passer par une mobilisation des réserves importantes de l'AGIRC-ARRCO en vue de couvrir une partie de ces dépenses liées à la transition nécessaire entre deux niveaux de couverture.

B. LA DURÉE DE L'HABILITATION

La durée de l'habilitation est fixée à douze mois, de sorte que les transitions en la matière seront fixées avant l'été 2021, si le présent projet de loi est bien adopté avant l'été 2020.

Après publication de l'ordonnance, le **IV** prévoit un délai de trois mois pour déposer un projet de loi de ratification devant le Parlement.

*

* *