Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF AU SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

PROJET DE LOI INSTITUANT UN SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

NOR : SSAX1936435L/Bleue-1

NOR : SSAX1936438L/ Bleue-1

24 janvier 2020

SOMMAIRE GÉNÉRAL

Indicateurs d'impact……...…...…….4

Consultations…….....5

Introduction générale…….....7

Projet de loi organique……218

Projet de loi ordinaire……..……...256

Indicateurs d'impact

Disposition	Enjeu	Indicateur	Mesure	Commentaire
Titre 1 – Chapitre 1 – Section 1 – Article 1	Déploiement du système universel	Nombre d'assurés s'étant créés des droits dans le système universel au 31 décembre 2022	Statistiques CNRU	Le système universel entrera en vigueur pour les premières générations concernées (assurés nés à partir du 1er janvier 2004) au 1er janvier 2022
Titre 4 – Chapitre 1 – Section 1 – Article 1	Mise en place de la caisse nationale de retraite universelle (CNRU)	Nombre de Conseils d'administration de la CNRU tenus au 31 décembre 2021	Statistiques CNRU	
Titre 4 – Chapitre 1 – Section 1 – Article 2	Adoption du schéma de transformation	Publication de l'arrêté prévu au II de l'article 50 au 31 septembre 2021	Légifrance	Le directeur de la CNRU est chargée de proposer pour approbation le schéma de transformation au plus tard le 30 juin 2021
Titre 4 – Chapitre 3 – Section 1 – Article 1	Intégration financière du système universel	Présentation des comptes combinés dans le cadre de la LFSS pour 2025	Légifrance	Périmètre actuel de la LFSS : régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et FSV
Titre 1 – Chapitre 2 – Section 1 – Article 1	Niveau des retraites du système universel	Retraite mensuelle moyenne brute de droit direct liquidée en vertu des règles du système universel en 2042	Statistiques CNRU – DREES	Retraite mensuelle moyenne brute de droit direct en 2019 : 1 422 € (DREES, 2019)

Tableau synoptique des consultations

Instance	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
Cnav	X	
CNAM	X	
Cnaf	X	
Acoss	X	
CATMP	X	
UNCAM	X	
CPSTI	X	
CCMSA	X	
CnavPL	X	
CNIEG	X	
Banque de France	X	
Ircantec	X	
ERAFP	X	
CNEN	X	
COCT (Commission générale)	X	
CNNCEFP	X	
CCFP (saisi sur l'article 33 du projet de loi)	X	
CSTA (saisi sur l'article 6 du projet de loi)	X	
CCLRF (saisi sur l'article 64 du projet de loi)	X	
CSFM		X
CNCPH		X
CAVIMAC		X
CRCF		X
Cropéra		X
CRPCEN		X
Enim		X
CPRP SNCF		X

CRP RATP	X
Port Autonome de Strasbourg	X
CANSSM	X
CNRACL	X
CNBF	X
Agirc-Arrco	X
CRPN	X
IRCEC	X
RAVGDT	X
CARMPIMKO	X
CARMF	X
CARPV	X
CAVP	X
CAVOM	X
CAVAMAC	X
CIPAV	X
CARCDSF	X
CAVEC	X
CPRN	X
RAEP	X

INTRODUCTION GENERALE

SOMMAIRE

PARTIE 1 - ÉTAT DES LIEUX DU SYSTÈME DE RETRAITE ACTUEL 10

A. FONDÉ SUR LA RÉPARTITION, LE SYSTÈME DE RETRAITE ACTUEL COMPREND UNE DIMENSION SOLIDAIRE QUI PEUT ET DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE 10

I. Un modèle fondé sur la solidarité entre les générations 10

II. Un système qui permet aujourd'hui d'assurer aux générations du baby-boom des retraites élevées, mais dont les perspectives pour les futures générations sont dégradées 12

III. Le système de retraite actuel réalise une redistribution importante entre les différents actifs, via des mécanismes explicites de solidarité 16

IV. Les règles du système de retraite induisent également des redistributions implicites entre assurés, qui peuvent a contrario accroître les inégalités 21

V. Des dispositifs de solidarité qui ne sont pas adaptés aux évolutions de la société et aux nouvelles formes d'activité 23

B. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME DE RETRAITE A ÉTÉ RENFORCÉ MAIS N'EST PAS GARANTI À LONG TERME 27

I. Les réformes passées ont permis de contenir la hausse des dépenses de pensions liées au baby-boom 27

II. Le système présente toutefois un déficit structurel dès le début des années 2020 30

C. SOUS L'EFFET DES RÉFORMES PASSÉES, LES ÂGES DE DÉPART PROGRESSENT, MAIS INSUFFISAMMENT POUR COMPENSER LE DÉSÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE 33

I. L'âge effectif de départ en retraite augmente progressivement, mais il reste nettement inférieur à celui des autres pays de l'OCDE 33

II. Cette augmentation de l'âge effectif ne compense pas le déséquilibre démographique 35

III. Cette élévation des âges de départ s'est traduite par une amélioration des taux d'emploi des seniors 36

IV. Les progrès de l'espérance de vie doivent être pris en compte dans la détermination des âges moyens de départ et de l'équilibre du système 37

D. UN SYSTÈME D'UNE GRANDE COMPLEXITÉ POUR LES ASSURES COMME POUR LES GESTIONNAIRES 41

I. Une construction historique fondée sur des logiques professionnelles aboutissant à une fragmentation de notre système 41

II. Les mécanismes de financement du système actuel sont complexes, peu lisibles et inéquitables 48

III. La distinction entre le financement des prestations contributives et le financement des éléments de solidarité n'est pas clairement assurée 54

IV. La logique professionnelle et les évolutions démographiques des régimes conduisent à de multiples mécanismes compensatoires peu lisibles 55

E. EN DÉPIT DU RAPPROCHEMENT DES RÈGLES, LE SYSTÈME GÉNÈRE DES INÉGALITÉS DE MOINS EN MOINS ADMISES 59

I. La multiplicité et la complexité des règles en vigueur rendent le système peu lisible, inéquitable et inadapté à l'évolution des parcours professionnels 59

II. Il en résulte de fortes inégalités de montants de pensions entre régimes 65

III. L'effort contributif des assurés n'est pas harmonisé 67

IV. Des conditions de départ inégales 68

V. L'absence de lisibilité du système est une source d'inquiétude pour les Français et entraîne une perte de confiance dans son avenir, malgré l'assainissement de la situation financière 68

F. UN SYSTÈME RENDU PEU PILOTABLE DU FAIT DE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES ACTEURS ET DES MODALITÉS DE GOUVERNANCE 72

I. Une organisation et une gouvernance hétérogènes des caisses de retraite 72

II. Des instances inter-régimes encore embryonnaires 74

III. Des modalités disparates de pilotage selon les régimes 76

PARTIE 2 - LA NÉCESSITÉ D'INSTAURER UN SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE 80

A. LE SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE PARTICIPE À LA REFONDATION D'UN ÉTAT PROVIDENCE DU XXIE SIÈCLE 80
I. L'universalité du système de retraite pérennise la logique par répartition 80
II. L'universalité du système renforce l'équité entre l'ensemble des assurés 81
III. L'universalité du système renforcera la confiance dans sa pérennité 81
IV. L'universalité du système favorisera les mobilités professionnelles 82
V. Les autres options envisageables ne sont pas adaptées aux objectifs 83
B. UNE REFONDATION ISSUE D'UNE CONCERTATION D'UNE AMPLEUR INÉDITE, CONDUITE AVEC L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES 86
I. La participation citoyenne 86
II. Les cycles de concertation avec les partenaires sociaux et les organisations professionnelles 88
C. UN SYSTÈME UNIVERSEL SIMPLE ET COMMUN À L'ENSEMBLE DES ACTIFS 89
I. Un système de retraite commun à tous les actifs 89
II. Une règle simple et unique : une seule retraite versée par individu, sur la base d'un compte personnel de carrière et d'une même unité de compte pour tous (en points) 89
III. Un système valorisant l'activité et laissant plus de liberté à l'assuré 91
D. UN SYSTÈME UNIVERSEL SOLIDAIRE 93
I. Un système qui prend en compte les carrières heurtées 93
II. Un système qui compense l'impact des enfants sur la carrière des assurés 95
III. Un système qui permet des départs anticipés dans certaines situations 96
IV. Un système qui protège les assurés contre le risque veuvage 100
V. Un système qui favorise l'égalité entre les femmes et les hommes 101
E. UN FINANCEMENT CLARIFIÉ, UN PILOTAGE EFFICACE ET UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE 102
I. Un financement transparent et équitable 102
II. Des mécanismes de pilotage assurant l'équilibre financier du système à long terme et qui permettra de restaurer la confiance des Français. 105
III. Une organisation simplifiée 108
F. LA CONFIANCE DES ASSURÉS DANS NOTRE SYSTÈME SERA RENFORCÉE PAR LES ENGAGEMENTS FORTS À LEUR ÉGARD 109
I. Les étudiants et jeunes actifs 109
II. Engagements de service 109
III. Droit à l'information 109
G. UNE TRANSITION QUI PRÉSERVE LES DROITS DES ASSURÉS 110
I. Une date d'entrée en vigueur qui prend en compte la situation des assurés les plus proches de la retraite 110
II. Une date d'entrée en vigueur qui sécurise la mise en œuvre opérationnelle du système universel 110
III. Une garantie des droits acquis lors des carrières réalisées dans l'ancien système 111
IV. Une période de transition permettant une convergence progressive des règles de cotisations 111
H. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER 112
I. Les principes fondamentaux du système actuel de retraite sont fixés par la loi 112
II. L'instauration d'un système universel repose nécessairement sur de nouvelles règles d'ordre législatif 112

PARTIE 3 - IMPACTS DE LA CRÉATION DU SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE 114

A. IMPACT SOCIAL : UN NOUVEAU SYSTÈME DE RETRAITES COMMUN À L'ENSEMBLE DES ACTIFS ET PLUS REDISTRIBUTIF 114
I. Un système plus juste en application du principe « un euro cotisé ouvre les mêmes droits » 114
II. Des dispositifs de solidarité protecteurs qui représenteront un quart des pensions versées 119
III. Au total, le nouveau système est plus redistributif et permettra de soutenir le pouvoir d'achat des retraités modestes 131
B. IMPACT ÉCONOMIQUE ET SUR L'EMPLOI : UN SYSTÈME PLUS INCITATIF ET PLUS SOUPLE, ADAPTÉ AUX NOUVELLES RÉALITÉS ÉCONOMIQUES 135
I. Un système qui incite à l'activité tout en permettant à chaque assuré de choisir son âge de départ en fonction de sa situation 135
II. Des cotisations identiques pour les salariés et les fonctionnaires et un barème rénové pour les indépendants 139

C. Impacts pour les fonctionnaires, les professions libérales et les affiliés des régimes spéciaux 149
I. Un achèvement très progressif de l'uniformisation des taux et assiettes de cotisations pour les fonctionnaires 150
II. Une fermeture des régimes spéciaux à l'issue d'une période de transition respectueuse des droits acquis et d'une convergence progressive vers les règles de droit commun 160
III. Une convergence progressive vers le système universel pour les non-salariés, accompagnée d'une rénovation de leurs prélèvements sociaux 170
D. Impact budgétaire : un équilibre financier à partir de 2027 et un niveau de prestations préservés 174
I. Des niveaux de pension qui continuent à croître, mais moins rapidement que la croissance 174
II. Une évolution des recettes du système permettant d'assurer l'équilibre à court comme à long terme du système de retraite 178
E. Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes : un système plus favorable aux femmes 182
I. Des écarts persistants de pension entre femmes et hommes dans le système actuel 182
II. Les montants de pension de droit direct des femmes seraient significativement augmentés dans le nouveau système 183
III. La refonte des droits familiaux favorisera les pensions des femmes 184
IV. Les parcours de carrière des femmes : effet des interruptions de carrière et du temps partiel sur les pensions des femmes 187
V. Un nouveau modèle de réversion qui entrera en vigueur très progressivement 189
VI. Le système universel améliore la pension des femmes 191
F. Précisions méthodologiques 194
I. Le scénario macroéconomique et démographique retenu, issu des travaux du Conseil d'orientation des retraites 194
II. Les modèles et outils mobilisés pour évaluer l'impact de la réforme 194
G. Illustration des effets de la réforme sur cas-types 201
I. Des cas-types illustratifs de plusieurs trajectoires de carrière 201
II. Résultats pour les cas-types de salariés 203
III. Résultats pour les cas-types de fonctionnaires 207

A. FONDÉ SUR LA RÉPARTITION, LE SYSTÈME DE RETRAITE ACTUEL COMPREND UNE DIMENSION SOLIDAIRE QUI PEUT ET DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

Historiquement, les premières assurances sociales mises en place en France dans les années 1930 reposaient sur un système de retraite par capitalisation. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, le principe de solidarité s'est imposé. Les ordonnances de 1945 créant la sécurité sociale ont institué un système de retraite par répartition, qui prévaut encore aujourd'hui pour les régimes de base et complémentaires.

Elles conduisent à la création du système de sécurité sociale en France sur le modèle « bismarckien » (gestion par les partenaires sociaux, financement par des cotisations à la charge des employeurs et des salariés) ainsi qu'à la refonte du système des assurances sociales des années trente. Si l'ordonnance du 4 octobre crée un régime général ayant vocation à rassembler l'ensemble des actifs (salariés des secteurs privé et public, exploitants agricoles, travailleurs indépendants et secteurs spécifiques d'activité), elle reconnaît également la possibilité de maintien de certains régimes particuliers de sécurité sociale préexistants (régimes dits « spéciaux »). La loi du 22 mai 1946 qui posait le principe de la généralisation de la sécurité sociale ne sera pas mise en œuvre, différentes professions conservant ou créant leurs régimes de protection sociale à côté du régime général.

Néanmoins, le principe de répartition n'a pas été remis en cause, l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale dispose que : « La Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations. » En outre, l'importance de la politique de redistribution portée par le système est, elle aussi, mise en exergue dans ce même article : « La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités. »

Cette solidarité est constitutive de l'identité sociale de notre pays et doit être renforcée.

I. Un modèle fondé sur la solidarité entre les générations

1. LA RÉPARTITION, PRINCIPE CARDINAL DU SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS

La quasi-totalité des régimes obligatoires de retraite de base ou complémentaires français fonctionnent sur le principe de la répartition.

Dans ce modèle**, les cotisations versées par les actifs au titre de l'assurance vieillesse sont immédiatement utilisées pour payer les pensions des retraités**. Ce système repose donc sur une forte solidarité entre générations. Son équilibre financier dépend du rapport entre le nombre de cotisants et celui des retraités. Les taux de croissance des revenus et de la population active occupée constituent dès lors les deux principaux facteurs d'évolution des recettes, tandis que l'évolution de l'espérance de vie influe fortement sur la dynamique des dépenses. A titre d'illustration, en 2018,

325 milliards d'euros de pensions de retraite ont été versés, tandis que l'on dénombrait 27,1 millions d'actifs occupant un emploi[1].

En France, la capitalisation occupe une place très marginale. Dans ce type de système, **les actifs d'aujourd'hui épargnent en vue de leur propre retraite.** Les cotisations font l'objet de placements financiers ou immobiliers, dont le rendement dépend essentiellement de l'évolution des taux d'intérêt. Cette capitalisation peut être effectuée dans un cadre individuel ou collectif, *via* les accords d'entreprise par exemple. Plusieurs pays, face notamment aux difficultés de financement des retraites, ont décidé d'introduire une dose de capitalisation privée dans leur système de protection sociale, comme l'Allemagne en 2001. En France, seuls quelques régimes fonctionnent par capitalisation, tel que le régime de la retraite additionnelle de la fonction publique.

2. La répartition, principe intrinsèquement lié à la lisibilité du système de retraite français et a la confiance

Les Français demeurent très attachés à ce principe de répartition : les deux tiers des Français (64 %) disent préférer un système par répartition à un système de financement par capitalisation. Cependant, la moitié des jeunes de 18 à 24 ans (52 %) marquent une préférence pour un système de financement par capitalisation pour leurs futures retraites[2].

En effet, un sentiment général de défiance quant à la pérennité du système et d'inquiétude concernant les conditions de vie à la retraite imprègne la population. Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites signalait déjà en 2001 que « cette inquiétude se nourrit à la fois de la mauvaise connaissance que [les jeunes] peuvent avoir de leur droits futurs et de la succession d'informations les alertant sur les difficultés financières à venir de leurs régimes. Elle pourrait, s'il n'y était pas répondu, porter atteinte à la confiance indispensable à la pérennité de notre système de retraite »[3]. En 2018, le constat restait le même puisque deux tiers des Français non retraités déclaraient qu'ils pensaient vivre moins bien à la retraite qu'aujourd'hui, en termes de revenus et de patrimoine[4].

La répartition restera le modèle du système de retraite Français. Le système universel de retraite comportera un étage unique, entièrement par répartition, les régimes obligatoires par capitalisation étant supprimés. L'adhésion à ce modèle reposant sur la confiance accordée dans la pérennité du système, ces chiffres mettent ainsi en exergue l'importance des efforts de lisibilité et de transparence devant être mis en œuvre, afin de permettre le constant renouvellement du pacte intergénérationnel à la base du système français de répartition.

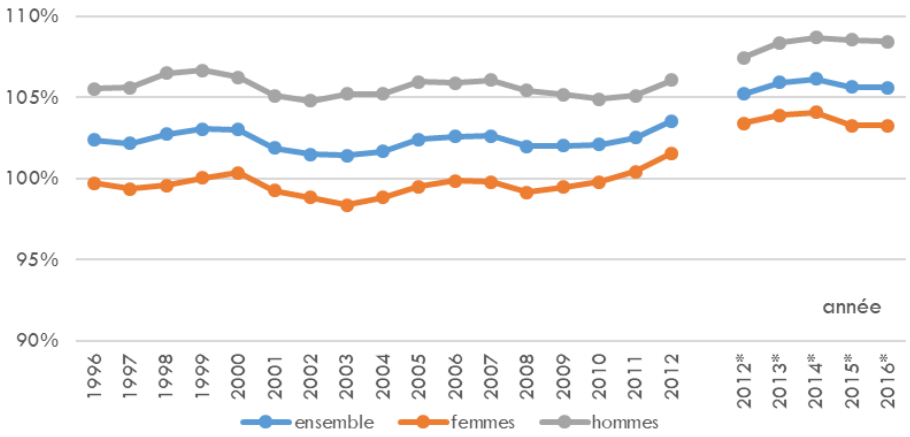
[1] En effet selon l'Insee, en 2018, la population active est estimée à 29,8 millions de personnes en France (hors Mayotte), dont 27,1 millions d'actifs ayant un emploi et 2,7 millions de personnes au chômage.
[2] Enquête Fondapol, Les Français jugent leur système de retraite, octobre 2018.
[3] COR, Retraites : renouveler le contrat social entre les générations, orientations et débats, premier rapport, page 86, 2001.
[4] Selon l'enquête Fondapol citée supra.

II. Un système qui permet aujourd'hui d'assurer aux générations du baby-boom des retraites élevées, mais dont les perspectives pour les futures générations sont dégradées

1. Le niveau de vie des retraités est relativement élevé par rapport à celui de l'ensemble de la population

Le niveau de vie des retraités, qui mesure le revenu disponible ajusté pour tenir compte du nombre de personnes dans le ménage[1], est aujourd'hui supérieur à celui de l'ensemble de la population. D'après le Conseil d'orientation des retraites, le ratio entre le niveau de vie des retraités et celui de l'ensemble de la population était de 106 % en 2016 (103 % pour les femmes et 109 % pour les hommes). Cet écart a légèrement augmenté entre 2010 et 2016 (+2 points)[2] : les retraités ont été moins touchés par la crise que le reste de la population (*cf.* graphique ci-dessous).

Graphique 1 - Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population



Lecture : en 2016, le niveau de vie moyen de l'ensemble des retraités représentait 105,6 % de celui de l'ensemble de la population.
Champ : personnes retraitées, inactives au sens du BIT, donc hors assurés cumulant emploi et retraite, vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire (les personnes âgées vivant en institution, qui représentent environ 4 % des retraités, sont hors champ).

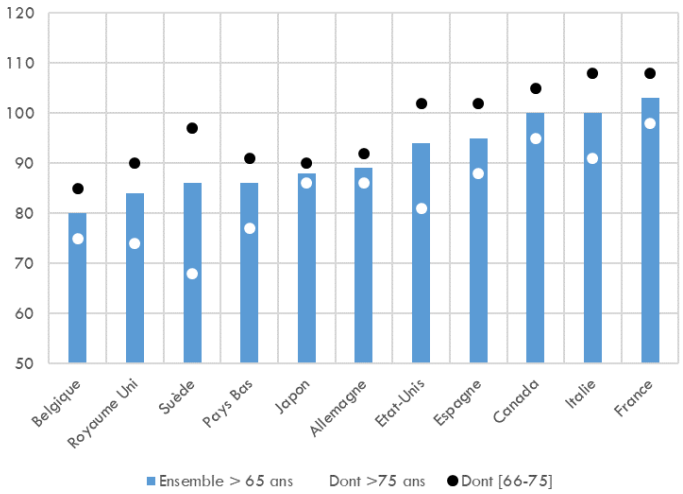
Sources : COR (2019), Rapport annuel.

En comparaison internationale, le ratio entre le niveau de vie moyen des personnes âgées de plus de 65 ans et celui de l'ensemble de la population apparaît comme l'un des plus élevés parmi les pays de l'OCDE (*cf.* graphique ci-dessous).

[1] Cet indicateur est calculé comme le rapport entre le revenu disponible du ménage et le nombre d'unités de consommation du même ménage. Le nombre d'unités de consommation (UC) dans le ménage est calculé en attribuant un poids de 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

[2] En corrigeant de la rupture de série intervenue en 2012, qui a conduit à prendre en compte les majorations de pensions pour enfants, l'impôt payé durant la même année de perception du revenu/de la pension, et la participation des employeurs aux contrats collectifs de complémentaire santé dans l'enquête Revenus Fiscaux et Sociaux utilisée par l'Insee.

Graphique 2 - Niveau de vie moyen des séniors (65 ans et plus) comparé au niveau de vie moyen de l'ensemble de la population en 2016 (ou dernière année disponible)



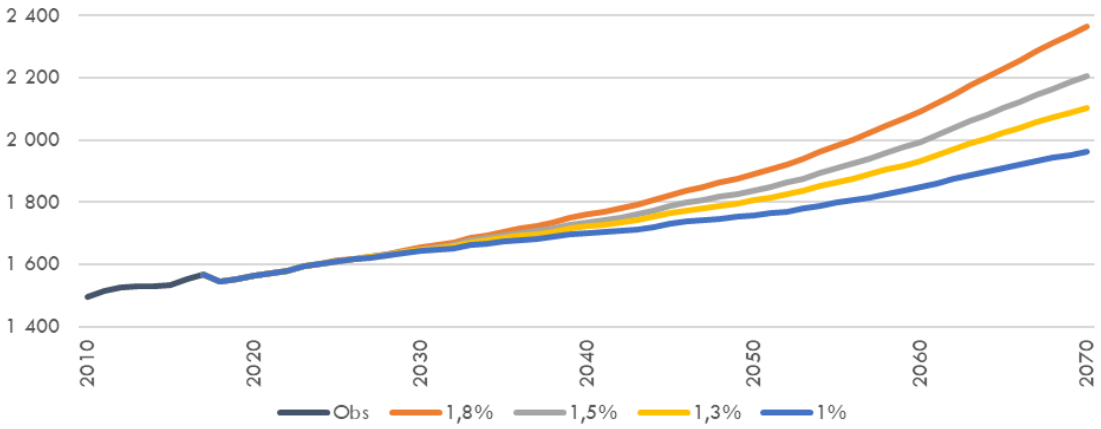
Note : tous les revenus issus du travail (salarié et indépendant), du capital et des transferts publics sont pris en compte. Il s'agit d'un revenu équivalent par ménage qui tient compte de leur taille (à l'aide de l'échelle d'équivalence reposant sur la racine carrée du nombre de personnes du ménage).

Source : OCDE (2019), « Panorama des pensions ».

Le niveau de vie moyen des retraités est donc supérieur à celui de l'ensemble de la population depuis le milieu des années 1990 et devrait le rester jusqu'à la fin des années 2020. Cependant, il était nettement inférieur dans les années 1970 et 1980, et il devrait – à système de retraite inchangé – se dégrader à partir de 2030.

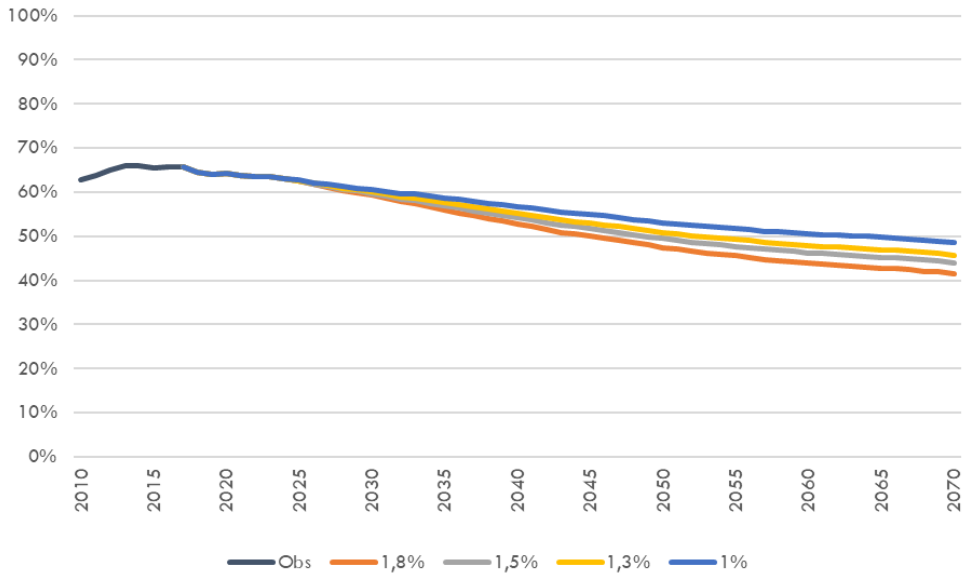
En effet, en projection et dans tous les scénarios du COR, si la pension moyenne continue de croître en euros constants (donc plus vite que les prix), elle augmente moins vite dans le futur que les revenus d'activité (*cf.* graphique ci-dessous), en raison des réformes intervenues depuis le début des années 1990, sauf à reculer l'âge effectif de départ à la retraite.

Graphique 3 - Pension nette moyenne en euros constants en projection



Source : rapport du COR de juin 2019, figure 2.42

Graphique 4 - Pension nette relative en projection (pension nette moyenne de l'ensemble des retraités rapportée au revenu d'activité net moyen)



Source : rapport du COR de juin 2019, figure 2.43

2. LE TAUX DE PAUVRETÉ DES RETRAITÉS APPARAÎT RELATIVEMENT FAIBLE

La supériorité du niveau de vie des retraités par rapport à celui de l'ensemble de la population se vérifie tout au long de la distribution des revenus, et notamment pour les personnes aux revenus les plus faibles (*cf.* **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ci-dessous) : les 10 % des personnes retraitées les plus pauvres ont un niveau de vie inférieur à 1 110 euros par mois, contre 920 euros pour l'ensemble de la population (soit 21 % de plus).

Comparé cette fois aux seuls actifs, le niveau de vie médian des personnes retraitées apparaît très légèrement inférieur, du fait de l'exclusion des étudiants et des inactifs, dont le niveau de vie est en moyenne plus faible[1]. Les retraités ont cependant un niveau de vie supérieur aux actifs dans le bas de la distribution : en 2016, un retraité sur dix dispose d'un niveau de vie inférieur à 1 110 euros par mois, contre 1 000 euros pour les actifs (soit 11 % de plus).

Les retraités les plus modestes bénéficient notamment d'un minimum social – l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), versée à près de 553 000 allocataires fin 2017[2] – pour un montant plus élevé que celui des actifs (le RSA) : 903 euros bruts en 2020 pour une personne seule, contre environ 490 € pour le RSA (une fois déduit le forfait logement).

Ainsi, au total, le rapport interdécile[3] s'élève en 2016 à 2,9 pour les retraités, contre 3,3 pour les actifs et 3,4 pour l'ensemble de la population : les inégalités de niveau de vie sont moins fortes au sein des retraités qu'au sein des actifs ou de l'ensemble de la population.

[1] Le niveau de vie médian des actifs de 18 ans ou plus s'élève en 2016 à 21 960 euros, contre 15 420 euros pour les inactifs de 18 ans ou plus qui ne sont pas retraités (source : Insee (2019), « En 2017, les niveaux de vie progressent légèrement », Insee Première, n. 1772).
[2] Drees (2019), « Les allocataires du minimum vieillesse et les montants versés », dans « Les retraités et les retraites ».
[3] Il s'agit d'un indicateur d'inégalité égal au rapport entre le niveau de vie du dernier décile (D9) – les 10% les plus aisés - et le niveau de vie du premier décile (D1) – les 10% les plus modestes.

En conséquence, le taux de pauvreté des retraités est plus faible que celui de l'ensemble de la population : en 2017, le taux de pauvreté[1] était de 7,6 % pour les retraités, contre 14,1 % pour l'ensemble de la population (et 20,1 % parmi les moins de 18 ans)[2].

Tableau 1 - Distribution des niveaux de vie des retraités, des actifs et de l'ensemble de la population en 2016

Décile ou centile	Retraités	Actifs y compris chômeurs	Ensemble de la population	Rapport retraités/ actifs	Rapport retraités/ ensemble
	(1)	(2)	(3)	(1)/(2)	(1)/(3)
1er décile (D1)	1 110	1 000	920	111%	121%
2ème décile (D2)	1 310	1 260	1 160	104%	113%
3ème décile (D3)	1 470	1 470	1 350	100%	109%
4ème décile (D4)	1 640	1 650	1 530	99%	107%
Médiane (D5)	1 810	1 830	1 710	99%	106%
6ème décile (D6)	2 000	2 030	1 910	99%	105%
7ème décile (D7)	2 230	2 280	2 150	98%	104%
8ème décile (D8)	2 580	2 630	2 490	98%	104%
9ème décile (D9)	3 190	3 310	3 130	96%	102%
95ème centile (P95)	3 950	4 140	3 920	95%	101%
Rapport interdécile (D9/D1)	2,9	3,3	3,4		

Lecture : en 2016, 10 % des retraités ont un niveau de vie inférieur à 1 110 euros par mois et par unité de consommation (D1), et 5 % des retraités ont un niveau de vie supérieur à 3 950 euros par mois et par unité de consommation (P95).
Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas un étudiant, classées selon leur situation d'activité : personnes inactives à la retraite ; personnes actives au sens du BIT ; ensemble de la population (personnes retraitées, actives, ou inactives non retraitées).

Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016. COR (2019), Rapport annuel.

Le taux de pauvreté des retraités est donc relativement faible dans le système actuel, et a vocation à diminuer encore dans le système universel. Les leviers de redistribution en faveur des retraités les plus modestes seront ainsi renforcés, notamment via l'augmentation du minimum de pension.

3. DES DÉPENSES DIFFÉRENTES POUR LES RETRAITÉS AU REGARD DE CELLES DU RESTE DE LA POPULATION

Le concept de niveau de vie permet de mesurer les écarts de revenus entre ménages, mais n'intègre pas les écarts de dépenses. Or les dépenses des retraités sont plus faibles que celles des actifs sur un certain nombre de dimensions (notamment le logement), mais plus élevées sur d'autre postes de dépenses, comme la santé et la dépendance.

Les retraités sont très majoritairement propriétaires de leur logement, et ont le plus souvent fini de rembourser leur crédit. Selon les derniers chiffres disponibles (enquête logement 2013), 72 % des ménages dont la personne de référence est retraitée sont propriétaires occupants de leur logement, contre 53 % parmi les ménages dont la personne de référence est en emploi. Parmi les propriétaires, 95 % des ménages dont la personne de référence est retraitée ont fini de rembourser leur crédit immobilier pour leur résidence principale, contre 58 % pour les ménages dont la personne de référence est en emploi. Or les estimations de niveau de vie présentées ci-dessus ne tiennent pas

[1] Proportion de personnes ayant un niveau de vie en dessous de 60 % du niveau de vie médian.

[2] Insee (2019), « En 2017, les niveaux de vie progressent légèrement », Insee première n. 1772.

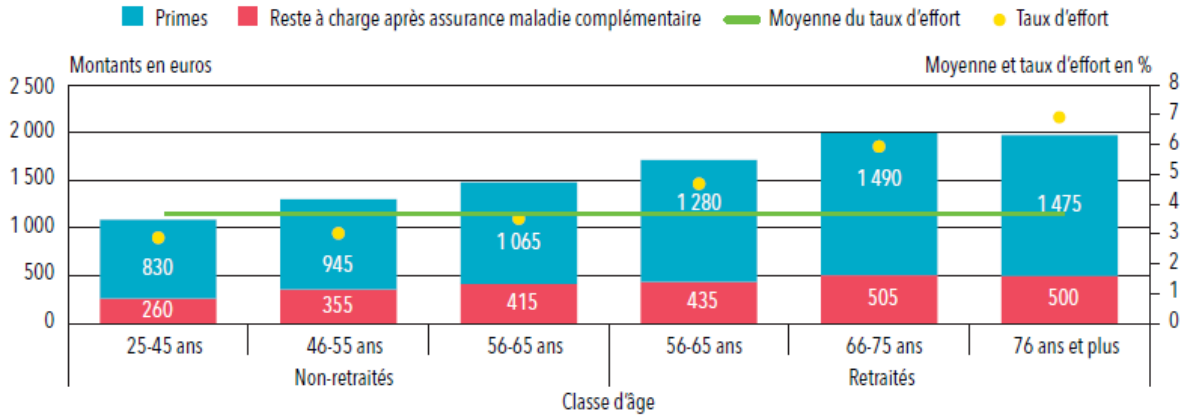
compte de l'absence de charge de loyer effectif, qui vient diminuer d'autant les dépenses du foyer. Ainsi, si l'on tenait compte de ces moindres dépenses sous forme de loyers imputés[1], le ratio entre le niveau de vie moyen des retraités et celui de l'ensemble de la population s'élèverait à 111 %[2].

Par ailleurs, les retraités paient en moyenne proportionnellement moins de TVA : leur panier de consommation type est davantage constitué de biens taxés à taux réduit ou à taux intermédiaire (notamment les services de santé, les médicaments et la nourriture cuisinée à la maison qui se substitue aux restaurants), dont la proportion augmente avec l'âge[3].

Les séniors bénéficient aussi de certains avantages octroyés sur des critères d'âge (transports, musées, etc.), qui viennent renforcer leur pouvoir d'achat. A titre d'exemple, de nombreuses cartes de transport sont en effet financées par les collectivités locales, sans pour autant être réservées aux retraités les plus modestes.

Néanmoins, les séniors font aussi face à certaines dépenses spécifiques, parfois non choisies, en particulier dans le domaine de la santé et des assurances. Ainsi, les dépenses de santé à la charge des ménages sont plus élevées pour les retraités (*cf.* graphique ci-dessous).

Graphique 5 - Dépenses de santé à la charge des ménages et taux d'effort selon l'âge en 2012



Lecture : Les ménages dont la personne la plus âgée a entre 25 et 45 ans et où aucun individu n'est retraité consacrent près de 3 % de leur revenu à leurs dépenses de santé, incluant les primes et le reste à charge après assurance maladie complémentaire.
Champ : Ensemble des ménages ; consommation présentée au remboursement en ambulatoire et à l'hôpital MCO (médecine, chirurgie, obstétrique et odontologie) uniquement.

Source : Drees (2019), La complémentaire santé

III. Le système de retraite actuel réalise une redistribution importante entre les différents actifs, via des mécanismes explicites de solidarité

Le système de retraite français repose essentiellement sur la redistribution, qui prend plusieurs formes. En premier lieu, il fonctionne en répartition, c'est-à-dire que les pensions des retraités sont financées par les cotisations assises sur les revenus d'activité des actifs. La retraite est le premier canal de redistribution intergénérationnelle : chaque année, les actifs financent la majeure partie des

[1] Il s'agit des loyers que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires du logement qu'ils habitent, nets des intérêts d'emprunt éventuellement payés par les personnes accédant à la propriété.
[2] COR (2019), Rapport annuel, juin.
[3] Georges-Kot S. (2015), « Impact distributif de la TVA sur le cycle de vie », Documents de travail n° G2015/12.

retraites. En second lieu, le système de retraite organise une redistribution intragénérationnelle importante. En effet, même s'il est contributif, c'est-à-dire que les pensions dépendent de la carrière, il inclut de nombreux dispositifs de solidarité, destinés à limiter les conséquences de certains événements sur la pension de retraite (périodes de chômage, de maladie, activité réduite pour l'éducation des enfants, décès du conjoint, etc.), à compenser les effets sur la carrière du fait d'avoir eu et élevé des enfants (droits familiaux), à permettre des départs en retraite de façon anticipée ou à soutenir le revenu des retraités (minima de pension).

Cette solidarité constitue, au même titre que le principe de la retraite par répartition, une caractéristique fondamentale du modèle actuel de retraite que ce projet de loi entend sauvegarder et renforcer. Le système actuel diminue ainsi les inégalités, en réduisant l'écart entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres, par rapport aux actifs. Le système universel de retraite diminuera encore davantage cet écart *(cf. avant/après la réforme - partie 3).*

1. Le système actuel essaie de couvrir un large spectre de risques, ce qui se traduit par de nombreux de dispositifs de solidarité

Le système de retraite repose sur un principe de contributivité dans lequel la pension reste largement déterminée de façon proportionnelle aux cotisations. Les règles de calculs intègrent néanmoins de nombreux dispositifs, variables selon les régimes et destinés à opérer une redistribution horizontale forte.

La compensation des périodes de privation involontaire d'activité permet ainsi de limiter les effets sur les droits à retraite de l'absence de revenus d'activités pendant certains épisodes : chômage, formation professionnelle, arrêt maladie ou congé maternité, invalidité, service national. Dans les régimes en annuités, qui constituent l'essentiel des régimes de base, la compensation prend la forme de trimestres validés bien qu'ils ne soient pas effectivement cotisés par l'individu. Ces trimestres sont comptabilisés dans la durée validée de l'assuré, ils sont placés dans la carrière (ce qui signifie notamment qu'un assuré ne peut pas acquérir plus de 4 trimestres une année donnée grâce à ces dispositifs) : au final, ils affectent le calcul du taux de la pension et du coefficient de proratisation. Les règles précises de validation peuvent différer suivant les régimes et les types d'épisode. Par exemple, pour le chômage, un trimestre est validé par période de 50 jours consécutifs d'indemnisation[1], sous certaines conditions d'affiliation et de durée. Ainsi, toute période de chômage ne donne pas systématiquement droit à validation de trimestres au titre des périodes assimilées. Dans les régimes en annuités, il n'y a pas de report de salaire au compte ; par conséquent, si un individu a une année entière de chômage, cette année ne sera pas du tout prise en compte dans le calcul de son salaire de référence. Si en revanche un assuré est au chômage au 1er semestre et en activité au 2nd semestre, son salaire de référence tiendra potentiellement[2] compte de l'ensemble des revenus perçus cette année, ce qui peut affecter le calcul de la pension. Dans les régimes en points, comme les régimes complémentaires, ces épisodes peuvent donner lieu à acquisition de points non directement financés par l'assuré. C'est le cas par exemple pour les périodes de chômage dans le régime complémentaire des salariés du secteur privé : ils acquièrent des points en fonction d'une

[1] La terminologie est trompeuse, car les chômeurs en fin de droits, qui perçoivent par exemple l'allocation de solidarité spécifique (ASS), peuvent bénéficier de validation de trimestres au titre du chômage.

[2] Potentiellement seulement, car si cette année ne figure pas parmi les meilleures retenues pour le calcul du salaire de référence, elle n'affectera de fait pas le montant du salaire annuel moyen.

cotisation acquittée à l'Agirc-Arrco par l'Unédic sur la base de leur allocation chômage, avec une participation partielle des assurés à ce financement.

Les salariés en situation d'invalidité bénéficient du taux plein quand ils partent à la retraite, quel que soit leur âge de départ. Cela concerne également les assurés reconnus comme inaptes. Cet avantage majore directement la pension des régimes de base, mais affecte également les pensions versées par régimes complémentaires, en annulant les coefficients d'anticipation Agirc-Arrco par exemple.

Le système de retraite cherche également à compenser l'effet des enfants sur la carrière. De façon plus générale, il intègre des droits familiaux[1], qui prennent plusieurs formes, et présentent une certaine hétérogénéité entre régimes. La majoration de durée d'assurance (MDA) concerne les régimes en annuités : un parent bénéficie d'un nombre forfaitaire de trimestres validés (8 au régime général) au titre de la naissance ou de l'adoption d'un enfant et de son éducation. Ces trimestres validés ne sont pas placés dans la carrière, mais ajoutés aux trimestres cotisés et autres trimestres validés, pour déterminer le taux de la pension et le coefficient de proratisation. Pour chaque enfant, les trimestres de MDA sont accordés à la mère, pour la maternité et à l'un des deux parents, sur option, pour l'éducation. Dans les régimes intégrés comme la fonction publique, les MDA ne sont que de deux trimestres par enfant et sont uniquement comptabilisés dans la durée d'assurance tous régimes (nombre de trimestres validés dans l'ensemble des régimes de base auxquels l'assuré a été affilié). Elles permettent à l'assuré de réduire les éventuelles décotes qui minorent sa pension ou d'augmenter les surcotes potentiellement appliquées à la pension, mais n'améliorent plus le coefficient de proratisation.

En revanche, la majoration pour les parents de trois enfants ou plus est accordée aux deux parents. Le taux de cette majoration varie entre régimes : il est de 10 % au régime général, quel que soit le nombre d'enfants ; dans la fonction publique, il s'élève à 10 % si l'assuré a eu 3 enfants, et chaque enfant au-delà le majore de 5 points (15 % pour 4 enfants, 20 % pour 5 enfants, etc.).

Pour limiter les effets des interruptions et des réductions d'activité au moment de l'arrivée d'un enfant sur les pensions des parents, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) a été créée en 1972 : sous certaines conditions (notamment de ressources, *via* l'éligibilité à certains prestations familiales), les parents valident des trimestres pour la retraite de base (placés dans la carrière) ; en outre, ils bénéficient d'un report de salaire au compte (fonction de la quotité d'activité : 100 % du Smic pour une inactivité totale, par exemple).

Les droits conjugaux de retraite (pensions de réversion) visent à assurer un maintien de revenus aux personnes dont le conjoint décède. Les règles de calcul des pensions de réversion varient fortement d'un régime à l'autre ; elles peuvent dépendre de l'âge du conjoint survivant, de ses ressources propres, de la durée de mariage notamment. En revanche, l'ensemble des régimes réservent la réversion aux couples mariés : les couples en union libre ou pacsés n'y sont pas éligibles. La pension de réversion représente une fraction de la pension du conjoint décédé, dont le taux varie entre régimes. La réversion représente environ 10 % des masses de pensions de retraite versées chaque année.

En complément de ces dispositifs, les *minima* de pension cherchent à soutenir directement le revenu des retraités. Il existe trois différents dispositifs de minimum de pension, qui rehaussent directement

[1] Cette partie de l'étude d'impact n'a pas vocation à dresser un bilan exhaustif de l'ensemble des droits familiaux et de leurs effets. Le 6ème rapport du Conseil d'Orientation des Retraites (2008) dresse un panorama complet, toujours d'actualité car ces droits ont peu évolué depuis.

le montant de la retraite : le minimum contributif au régime général, le minimum garanti dans la fonction publique et la pension minimale de référence pour les chefs d'exploitation agricoles. Leurs règles varient cependant. Le minimum contributif majore les pensions de retraite des assurés du régime général qui ont le taux plein ; en 2019, le minimum contributif assure un minimum de pension au régime général de l'ordre de 637 € (que complètent les autres pensions de retraite, dont celle(s) des régimes complémentaires) ; en outre, pour les assurés qui ont cotisé au moins 120 trimestres, le minimum contributif est majoré, à 696 €/mois.

Quoique relevant d'une logique de solidarité, ces différents dispositifs obéissent donc à des règles différentes selon les régimes : un même événement ne donne pas lieu à la même prise en compte pour les assurés concernés.

L'ensemble des risques sus-cités seront couverts dans le système universel, mais de manière renforcée et harmonisée entre les assurés. De nouveaux risques seront de surcroît couverts (validation de droits au titre du congé aidants notamment).

2. LES EFFETS REDISTRIBUTIFS DE CES MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ EXPLICITES

Ces dispositifs ont un effet redistributif important. Ils permettent en effet une solidarité entre individus qui permet de compenser, pour tout ou partie, les accidents de carrière au moment du calcul de la retraite.

Ainsi le XIIème rapport du Conseil d'orientation des retraites[1] insiste sur la réduction des inégalités entre retraités engendrée par ces dispositifs de solidarité. Il signale en effet que les inégalités de pension au moment de la retraite sont réduites de près d'un tiers par rapport aux inégalités de revenus sur la carrière pour les salariés nés entre 1955 et 1964. En outre, le taux de pauvreté des retraités a été divisé par cinq depuis 1970 en passant de 35 % à 7,6 % en 2017.

Les dispositifs explicites de solidarité sur les pensions de droits directs représentent en 2016 de l'ordre de 20 % des masses droits propres[2]. Précisément, suivant les conventions retenues, cette part varie entre 16 % et 23 %. Parmi ces dispositifs, les dispositifs de départs anticipés (catégories actives et militaires de la fonction publique, et carrières longues principalement) représentent 6,0 % des droits propres, les *minima* de pension 3,2 %, les droits familiaux (MDA, AVPF et majoration) 5,6 %. La compensation des accidents de carrière (périodes de chômage, de maladie, de maternité, etc.) représente 2,9 % des droits propres, dont 2,3 % au titre des trimestres assimilés et 0,6 % attribués sous forme de points gratuits.

Par régime, la part de solidarité est plus importante pour les régimes de base que pour les complémentaires ; en particulier, elle est particulièrement élevée pour les régimes de fonctionnaires, du fait du poids des catégories actives ; les bonifications de durée sont plus importantes également. À l'inverse, les pensions versées au titre des départs anticipés pour carrières longues, des *minima* de pension ou de la compensation des accidents de carrière y sont plus faibles qu'au régime général.

Les dispositifs de solidarité bénéficient davantage aux femmes qu'aux hommes : ils représentent 22 % des masses de droits directs versées aux femmes, contre 13 % pour les hommes. Les femmes

[1] COR, XII[è] rapport, Retraites : Un état des lieux du système français, adopté le 22 janvier 2013. En particulier dans le chapitre 3 « Les dispositifs de solidarité et la prise en compte de situations spécifiques » de la 1ère partie (p. 27 à 40) et dans le chapitre 4 « La solidarité du système de retraite en regard des évolutions de la société » de la seconde partie (p. 115 à 128).

[2] « Pensions de retraite : les dispositifs de solidarité représentent 16 % des montants versés », Drees, Etudes et résultats n°1116, 2019.

bénéficient nettement moins que les hommes des départs anticipés dans leur ensemble ; à l'inverse, les masses versées au titre de MDA et de l'AVPF sont quasiment exclusivement pour les femmes. Les *minima* de pension représentent également une fraction plus élevée de leurs droits propres.

Ces dispositifs sont globalement redistributifs par niveau de revenu, au sens où les montants perçus diminuent globalement avec le niveau de pension : parmi les assurés du 1er quartile de pensions, les dispositifs de solidarité représentent environ la moitié des droits propres (dont la moitié sont des *minima* de pension). Les droits familiaux sont également importants, ainsi que la compensation des accidents de carrière. À l'inverse, il faut noter que les personnes ayant les pensions les plus faibles ne bénéficient quasiment pas des départs anticipés. La part globale diminue mais demeure élevée pour les assurés du 2ème quartile, pour lesquels les *minima* de pension et les droits familiaux sont plus faibles ; à l'inverse, les départs anticipés (plus au titre des catégories actives que du dispositif carrière longue) sont un peu plus élevés. Pour les assurés du 3ème quartile des pensions, les dispositifs de solidarité représentent moins de 20 % des droits directs. C'est pour cette catégorie que les masses versées au titre des carrières longues sont les plus importantes. Enfin, le dernier quartile tient encore de l'ordre de 10 % de ses droits propres de la solidarité, notamment des départs au titre des catégories actives, des majorations pour enfants, et de la compensation des accidents de carrière.

3. LA FORME DE CES DISPOSITIFS N'EST TOUTEFOIS PAS TOUJOURS ADAPTÉE À L'OBJECTIF FIXÉ

En premier lieu, les objectifs des dispositifs de solidarité ne sont pas systématiquement explicites. La loi prévoit un objectif global de solidarité, qui demeure toutefois très imprécis.

« La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités » (article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale).

Par exemple, les objectifs des droits familiaux et conjugaux de retraite ne sont pas explicitement définis et laissent une marge d'interprétation. Les droits familiaux de retraite visent-ils à encourager la natalité ? Ou bien à neutraliser les effets des enfants sur les pensions de retraite des parents qui passent par leurs carrières professionnelles ? Ou seulement de compenser les périodes de congés parentaux ? Cette question des objectifs se pose également pour les pensions de réversion : s'inscrivent-elles dans une logique de maintien du niveau de vie du conjoint survivant, dans une logique patrimoniale, ou dans une logique d'aide sociale ?

En second lieu, on peut s'interroger sur l'efficacité de ces nombreux dispositifs.

Pour les droits familiaux de retraite, si la majoration de durée d'assurance contribue à rehausser les pensions des mères, on peut en revanche s'interroger sur la pertinence de la forme de cette compensation. Avec le développement de l'activité féminine, apparaît la question des trimestres inutiles (trimestres qui ne majorent pas la pension car les trimestres ont été acquis au titre de la carrière), qui représentent aujourd'hui 1/5ème des MDA pour enfants.

La question se pose dans les mêmes termes pour l'AVPF : au premier ordre, ce dispositif répond à l'objectif de compensation des périodes de congés parental, en accordant des parents qui réduisent ou arrêtent leur activité professionnelle pour élever leurs enfants. Néanmoins, cette appréciation est

sujette à caution, pour plusieurs raisons : d'une part tous les assurés ne sont pas éligibles à l'AVPF, d'autre part l'interruption de carrière peut avoir des effets sur la carrière professionnelle au-delà du seul congé parental, qui ne sont pas du tout compensés.

La majoration proportionnelle accordée exclusivement pour les familles d'au moins trois enfants peut également être questionnée. Accorder des droits pour 3 enfants, n'est pas propre au système de retraite, car on retrouve cette césure dans plusieurs dispositifs socio-fiscaux (les allocations familiales, le quotient familial de l'impôt sur le revenu, le supplément familial de traitement dans la fonction publique, entres autres). Outre un argument nataliste dont il est difficile d'apprécier la portée, cette majoration serait motivée par le coût important du troisième enfant qui pèserait sur les capacités d'accumulation de patrimoine des parents, et par des trajectoires professionnelles moins dynamiques des parents de trois enfants, ce qui peut se vérifier pour les femmes mais ne l'est pas pour les hommes.

Enfin, pour les périodes assimilées, ce n'est pas tant la forme des dispositifs que certaines règles des régimes en annuités qui peuvent produire des effets contraires aux effets recherchés et faire baisser la pension. Par exemple, pour les carrières courtes avec des épisodes de chômage, les années qui se caractérisent par 6 mois en emploi et 6 mois au chômage ont un fort impact sur la règle de calcul du SAM annualisé, en défaveur de l'assuré.

4. Des dispositifs ne sont pas toujours coordonnés entre eux, ce qui nuit fortement à leur cohérence

Les différents dispositifs de solidarité ne sont pas articulés entre eux et n'obéissent pas à une réflexion d'ensemble, ce qui peut avoir des conséquences non anticipées. L'effet de la réforme de 1982 sur les droits familiaux est de ce point de vue emblématique.

Lors de sa création en 1971, la majoration de durée d'assurance (MDA) visait à atténuer l'effet de la proratisation des mères de famille, en fonction de leur nombre d'enfant. Elle consistait dès lors en une majoration de la durée de référence, qui n'affectait pas le taux de la pension, puisque celui-ci dépendait uniquement de l'âge de liquidation. En outre, pour les mères dont la pension hors MDA n'était pas proratisée (c'est-à-dire qui avait validé 37,5 années par leurs cotisations et leurs périodes assimilées), la MDA ne majorait pas la pension, conformément à ce qui était souhaité.

La réforme de 1982 a fortement affecté le rôle de la MDA, ce qui n'était pas son objectif. En effet, en offrant la possibilité d'annuler ou de réduire la décote sur l'âge par la durée validée, cette réforme a donné un rôle plus important à la MDA, puisqu'à l'effet sur le coefficient de proratisation s'est ajouté un effet potentiellement majorant sur le taux de la pension, et un effet de retour sur les pensions des régimes complémentaires, *via* le coefficient d'anticipation.

IV. Les règles du système de retraite induisent également des redistributions implicites entre assurés, qui peuvent a contrario accroître les inégalités

1. Des redistributions implicites entre les profils de carrière

Les dispositifs explicites du système de retraite français opèrent une redistribution très importante entre assurés. Néanmoins, les règles du système de retraite réalisent également une redistribution

implicite, qu'il est difficile d'évaluer, et qui ne va pas systématiquement dans le sens d'une réduction des inégalités de pension.

Les règles des régimes en annuités induisent des redistributions de fait non négligeables, sans que cela ait été leur objectif. Elles sont adaptées à des carrières complètes, sans interruption, dans un même régime. Cette redistribution affecte en particulier les carrières courtes, qui correspondent dans l'ensemble plutôt aux situations des plus précaires. C'est le cas par exemple de l'existence des règles de validation de trimestres au régime général, du mode d'indexation des salaires portés au compte, ou encore de la règle de calcul du salaire de référence.

Au régime général et dans les régimes alignés, la durée cotisée est mesurée non pas par rapport à la présence en emploi comme dans les régimes de la fonction publique, mais en référence aux salaires perçus. Précisément, la durée cotisée est mesurée annuellement, en rapportant la somme des salaires mensuels bruts (plafonnés au plafond de la sécurité sociale) à un seuil de validation d'un trimestre (correspondant à une rémunération de 150 heures au Smic, depuis la réforme de 2014). Ainsi, par construction, une personne qui travaille 50 heures par mois pour une rémunération au Smic acquiert 4 trimestres de cotisation. Cette règle avantage les affiliés aux revenus élevés. Par exemple un cadre qui travaille 3 mois dans l'année peut valider 4 trimestres.

Le mode d'indexation des salaires portés au compte (des droits acquis en cours de carrière), qui repose sur l'inflation, réalise également une redistribution implicite. En effet, ce mode de revalorisation sur l'inflation plutôt que sur les salaires avantage les assurés ayant les meilleures parties de leur carrière à proximité de leur départ en retraite et désavantage les personnes ayant des carrières plates ou bénéficiant de leurs meilleurs revenus professionnels en début ou milieu d'activité.

Le mode de calcul du salaire de référence induit également des redistributions. Ce mode de calcul a évolué depuis la création du régime général. Il s'agissait initialement des 10 dernières années, puis des 10 meilleures années, avant que la plage ne soit portée progressivement à 25 meilleures années dans la réforme de 1993. Le calcul sur une plage donnée pénalise de fait les carrières courtes relativement aux carrières longues. En effet, pour une carrière de 25 années ou moins au régime général (et dans les régimes alignés, avec la LURA), toutes les années sont prises en compte pour déterminer le salaire de référence. A montant de dépenses identiques du système, cela implique une plus forte dépense pour les carrières longues que pour les carrières courtes, ce qui ne permet pas d'exclure les premières années d'activité ou les périodes d'activité heurtée.

La fragmentation du système de retraites entre régimes professionnels d'affiliation ainsi que régimes de base et complémentaire opère une redistribution entre assurés, qu'il est particulièrement difficile de mesurer. Même en ignorant la distinction entre base et complémentaire, la coexistence de plusieurs régimes induit que des règles peuvent avantager certains assurés et en pénaliser d'autres. Ces effets sont maintenant bien documentés (*cf.* 7ème rapport du COR, septembre 2011, ou travaux autour de la LURA). Par exemple, le plafonnement du coefficient de proratisation à l'unité avantage, toutes choses égales par ailleurs, les assurés polyaffiliés, qui peuvent ainsi valider plus de 4 trimestres par année. À l'inverse, ces assurés peuvent être pénalisés par le mode de calcul du salaire de référence : retenir les 25 meilleures années de salaire pour chaque partie de carrière est moins favorable que retenir les 25 meilleures années sur l'ensemble de la carrière.

La mise en place du système universel doit avoir pour effet que le système de retraite ait une plus grande neutralité vis-à-vis des différents parcours et trajectoires professionnelles.

2. LES EFFETS ANTI-REDISTRIBUTIFS DE CES MÉCANISMES

Une étude de l'INSEE[1] a étudié l'incidence de chaque dispositif ou mécanisme sur les disparités de pension. Lorsqu'aucun dispositif ne joue, la pension est, par construction, proportionnelle au cumul des salaires au cours de la carrière. Le rapport entre le neuvième et le premier décile de pension est alors celui observé pour les salaires cumulés, c'est-à-dire 5,85. Les mécanismes implicites ont un impact global allant dans le sens d'une plus grande dispersion des montants ; s'ils étaient seuls à intervenir, l'écart entre neuvième et premier décile de pension s'élèverait à 6,7 : autrement dit, les écarts de rémunération constatés en cours de carrière seraient accrus par le mode de calcul des pensions. Ce résultat provient surtout de la règle des 25 meilleures années : celle-ci modifie peu le bas de la distribution des pensions, dans la mesure où les faibles pensions correspondent souvent à des carrières courtes, pour lesquelles il n'existe aucune différence entre les « 25 meilleures années » et la totalité de la carrière. En revanche, elle avantage les retraités à carrière longue, ce qui se traduit par un impact de plus en plus fort lorsqu'on s'élève dans la distribution des pensions. Les mécanismes de compensation de la durée (MDA, périodes assimilées) permettent de réduire *in fine* l'écart entre neuvième et premier décile à 4,9 et les mécanismes de soutien du montant de la pension (points gratuits des régimes complémentaires, majoration de 10%, minimum de pension) à 4,1.

Une étude de la Cnav, présentée au Conseil d'orientation des retraites le 25 novembre 2009[2], avait également montré, dans le cadre de la simulation d'un passage à un système en carrière calibré de manière à distribuer globalement des masses de pensions identiques au régime actuel, que l'avantage procuré par la prise en compte des meilleures années profite plus aux assurés ayant des longues carrières et que la perte de cet avantage dans un régime en points permet d'opérer une redistribution vers les carrières plus courtes et donc les plus petites pensions au régime général.

La mise en place d'un système en points sur la totalité de la carrière permettra donc d'opérer une redistribution au profit des carrières plates, courtes et hachées, que les dispositifs actuels de solidarité prennent insuffisamment en compte.

V. Des dispositifs de solidarité qui ne sont pas adaptés aux évolutions de la société et aux nouvelles formes d'activité

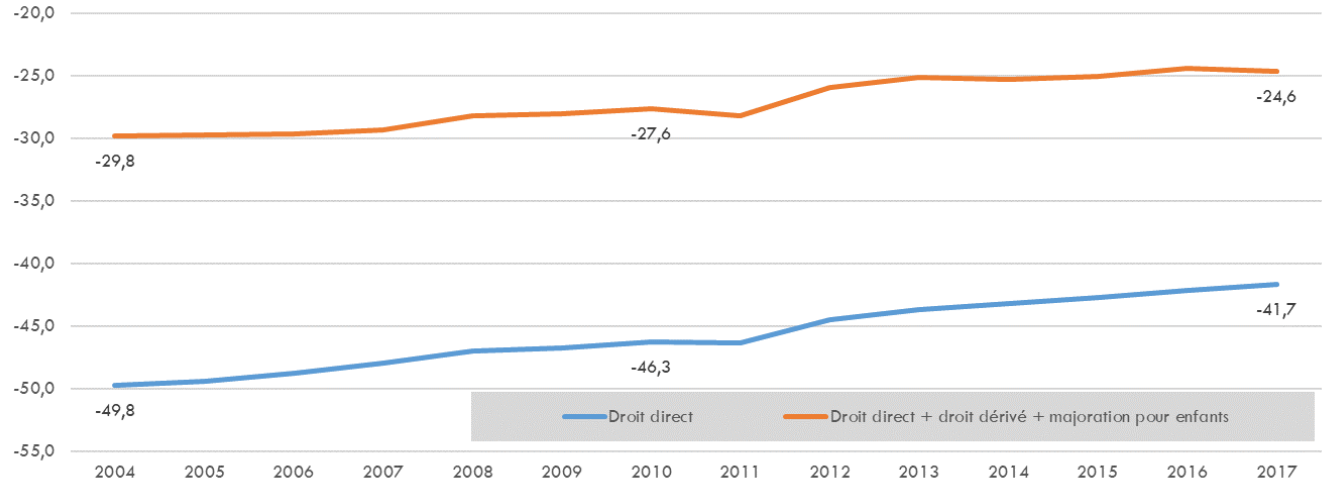
1. LA SITUATION DES FEMMES DOIT ÊTRE MIEUX PRISE EN COMPTE

Le système de retraite n'a pas encore pris suffisamment en compte les évolutions de l'activité et des carrières des femmes. Même si la situation des retraitées s'améliore, le système leur reste globalement défavorable : la retraite des femmes représente 58 % de celle des hommes en 2017 (elle est donc inférieure de 42 % à celle des hommes). En incluant les pensions de réversion, elle est de 71 % (donc inférieure de 29 % à celle des hommes).

[1] « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français » (Patrick AUBERT et Marion BACHELET), Série des documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques, INSEE, juin 2012. Ces résultats sont confirmés par l'étude « Réforme des retraites : quels effets redistributifs attendus ? » (Antoine Bozio, Chloé Lallemand, Simon Rabaté, Audrey Rain, Maxime Tô), Note IPP n°44, Juin 2019.

[2] « Simulations, à l'aide du modèle PRISME de la Cnav, des effets du passage du calcul des pensions au régime général à un système en points » (Christophe Albert et Jean-baptiste Oliveau)

Graphique 6 - Evolution de l'écart de pension entre les femmes et les hommes



Sources : Les retraités et les retraites, édition 2019, DREES, EACR, EIR, modèle ANCETRE.

Note : ces données excluent les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique. Les fonctionnaires liquidant une pension d'invalidité et ayant atteint l'âge minimum de départ à la retraite sont inclus.
Lecture : En 2017, sur le champ des résidents en France, la pension de droit direct des femmes est, en moyenne, inférieure de 41,7 % à celle des hommes. Une fois prises en compte la pension de réversion et la majoration pour enfants, l'écart est de 29,0 %.
Champ > Retraités ayant perçu un droit direct au cours de l'année n, résidant en France, vivants au 31 décembre de l'année.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Certains ont d'abord trait à la situation professionnelle des femmes.

S'agissant des taux d'activité et des quotités de travail, en 2017, selon la DARES, 83 % des femmes de 25 à 49 ans étaient en activité en France métropolitaine, soit dix points de moins que les hommes du même âge. Lorsqu'elles sont en emploi, les femmes travaillent beaucoup plus souvent à temps partiel que les hommes : sur la même tranche d'âge, le taux de temps partiel atteint 28 % pour les femmes, contre 6 % pour les hommes.

S'agissant des rémunérations, les revenus salariaux des femmes en emploi sont inférieurs en 2014 de 24 % à ceux des hommes. Ceci tient en partie à des temps partiels plus fréquents que pour les hommes, mais même lorsqu'on en tient compte, il subsiste 17 % d'écart sur les salaires par équivalent temps plein.

Enfin, l'arrivée du premier enfant est en effet un élément déclencheur de différences de trajectoires entre les femmes et les hommes, soit que l'activité soit interrompue ou réduite, soit que les possibilités de promotion soient perdues ou retardées. Les taux d'activité féminins diminuent avec le nombre d'enfants à charge du ménage : de 88 % lorsqu'il n'y a aucun enfant, il passe à 85 % avec un enfant puis descend à 64 % avec trois enfants ou plus, cette baisse est encore plus prononcée avec la présence d'enfants en bas âge. L'Insee a ainsi estimé que ces décisions d'offre de travail sont responsables d'une diminution de 20 % de leur revenu salarial cinq ans après l'arrivée d'un enfant. Leur salaire horaire diminue d'environ 5 % par enfant, une baisse qui persiste pendant au moins cinq

ans après la naissance. Au contraire, l'arrivée d'un enfant n'a quasiment aucun impact sur les hommes, hormis sur les mieux rémunérés d'entre eux qui augmentent leur activité.[1]

D'autre part, le système de retraite comporte des règles qui conduisent à accroître ces différences constatées dans les carrières, au lieu de les amenuiser.

Les femmes sont davantage représentées dans les profils avec des rémunérations faibles et des carrières incomplètes qui pâtissent des règles de calcul favorisant les carrières complètes et ascendantes (*cf. supra*).

Le critère de durée d'assurance requise pénalise fortement les assurés, notamment des femmes, dont les revenus cumulés sur la carrière sont les plus faibles et qui n'ont pas été en capacité de faire une carrière complète. Cette pénalisation est par ailleurs aujourd'hui double pour les assurées : non seulement, elles subissent une proratisation du montant de leur retraite par rapport à la durée d'assurance requise, mais en plus elles subissent une décote supplémentaire.

A cet égard, la suppression de la durée d'assurance, comme critère de calcul des droits et de condition de départ en retraite, permettra d'éviter cette double pénalisation et évitera que de nombreux assurés à carrière incomplète soient dans l'obligation d'attendre 67 ans pour atteindre l'âge d'annulation de la décote. En 2018, 16 % des femmes ont dû attendre pour partir en retraite d'avoir l'âge d'annulation de la décote et 11 % des femmes sont parties avant cet âge, mais avec une décote. Parmi les femmes qui bénéficient du minimum de pension, 2/3 l'ont obtenu en devant attendre pour partir en retraite d'atteindre l'âge d'annulation de la décote

Enfin, si les droits familiaux ont une importance cruciale dans le processus de réduction des inégalités de retraites entre hommes et femmes, leurs mécanismes ne sont pas toujours adaptés. Ces dispositifs représentent respectivement des dépenses de 7,0 Md€ et de 3,1 Md€ de cotisations annuelles prises en charge par la Cnaf, tandis que la majoration pour trois enfants représente quant à elle 8,0 Md€[2]. Mais, selon une étude de la DREES[3], 2/3 seulement des droits familiaux bénéficient aux femmes, seules à subir des préjudices de carrière liés au fait d'avoir eu des enfants, notamment en raison du bénéfice pour les hommes de la majoration de 10%. Ces droits sont par ailleurs très orientés (à 80%) vers les familles de trois enfants et plus.

En rénovant les mécanismes de droits familiaux et de minimum de pension et en mettant un terme aux mécanismes implicites qui les défavorisent aujourd'hui, le système universel a l'ambition d'améliorer significativement la situation des femmes au regard des retraites.

2. UN SYSTÈME MAL ADAPTÉ AUX NOUVELLES FORMES DE MOBILITÉ OU DE PRÉCARITÉ

De plus en plus d'assurés relèvent de différents régimes, leur activité pouvant être exercée sous plusieurs statuts qui vont emporter des conséquences en matière d'effort contributif et de calcul des droits à retraite.

Si la liquidation unique mise en place dans le régime général et les régimes alignés a permis de mieux prendre en compte les situations en agrégeant les rémunérations dans ces régimes et en

[1] Insee Analyses, n°48, 10 octobre 2019.
[2] « Les droits familiaux de retraite », Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2019.
[3] « Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite », Dossiers Solidarité et Santé, n°72, Janvier 2016

appliquant les mêmes règles, comme si l'assuré n'avait en réalité été affilié qu'à un seul des régimes alignés, elle ne couvre pas l'ensemble des régimes.

En pratique, le montant de la pension peut être différent selon que l'on a commencé dans un régime et fini dans un autre, pour des rémunérations identiques (par exemple, en commençant dans la fonction publique et en finissant salarié du secteur privé). De même, et en matière de cotisation, une personne alternant deux formes d'activité au cours de l'année pourra valider quatre trimestres au titre d'une activité salariée (sur six mois) mais être quand même redevable d'une cotisation minimale lui permettant de valider des trimestres comme non salarié (sur les six autres mois de son activité). Des cotisations non créatrices de droits peuvent donc être générées par ces situations.

D'autre part, les périodes de précarité, qui peuvent concerner des parties importantes de la carrière pour certains profils d'individus ne sont pas toujours prises en compte de façon favorable.

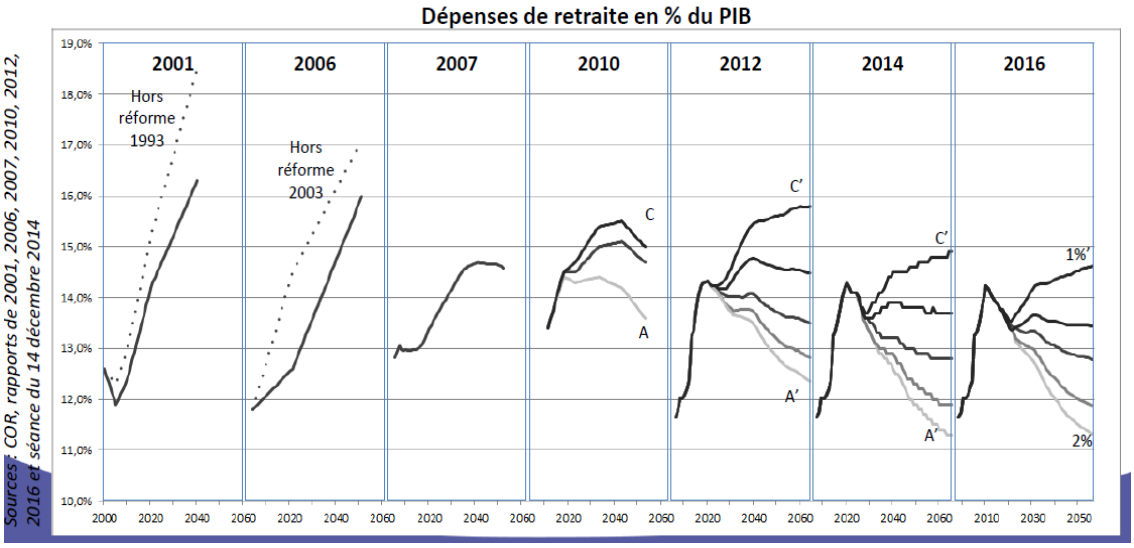
De petites quotités de travail peuvent ne pas donner lieu à validation de droits alors même que des cotisations sont perçues, en raison de la règle de validation des trimestres. Les périodes assimilées octroyées dans les régimes de base au titre du chômage ne sont pas toujours utiles pour la retraite, soit parce que sur une année donnée les périodes travaillées suffisent déjà à valider l'intégralité des trimestres, soit parce que la personne travaille suffisamment toute sa carrière pour partir en retraite à taux plein sans l'aide de ces validations. Elles ne font généralement pas l'objet de report au compte, ce qui peut avoir le cas échéant un effet sur le salaire de référence.

B. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME DE RETRAITE A ÉTÉ RENFORCÉ MAIS N'EST PAS GARANTI À LONG TERME

I. Les réformes passées ont permis de contenir la hausse des dépenses de pensions liées au baby-boom

1. DE MULTIPLES RÉFORMES ONT DÉJÀ ÉTÉ MENÉES

Les régimes de retraite s'efforcent d'offrir un revenu adéquat aux retraités tout en préservant leur propre viabilité financière. Le vieillissement démographique dû à une longévité croissante et à la faiblesse des taux de fécondité pose un problème persistant dans la mesure où le nombre de retraités s'accroît plus rapidement que celui des actifs. Pour soutenir et pérenniser le système par répartition, les gouvernements successifs ont conduit des réformes visant à maîtriser les conséquences économiques de ces évolutions et à contenir l'évolution de la dépense de retraite.



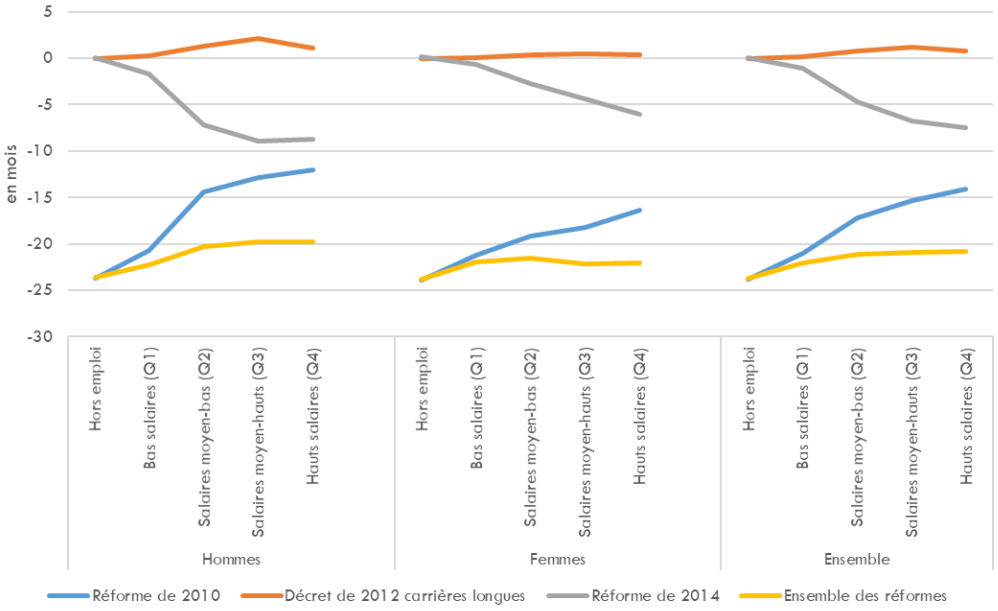
Trois grands leviers ont été utilisés pour la restauration de l'équilibre des régimes de retraites : les âges de départ, le montant des pensions et les taux de cotisations.

- Les réformes de 1993 et 2003, en allongeant les durées d'assurance requises ont joué sur les âges de départ et le niveau des pensions. La réforme de 1993 a également procédé à une modification du mode d'indexation des pensions et des salaires portés au compte en passant des salaires aux prix.

- La réforme de 2010 a principalement joué sur les âges de départ à la retraite en relevant de deux ans sur 5 générations les deux bornes d'âges que sont l'âge d'ouverture des droits (de 60 à 62 ans) et l'âge d'annulation de la décote (de 65 à 67 ans).

- Enfin, la réforme de 2014, en allongeant la durée requise pour le taux plein, a également modifié les âges de départ à la retraite et le montant des pensions. Elle a accru par ailleurs les taux de cotisations, tant pour contribuer à l'équilibre du système que pour financer de nouveaux droits.

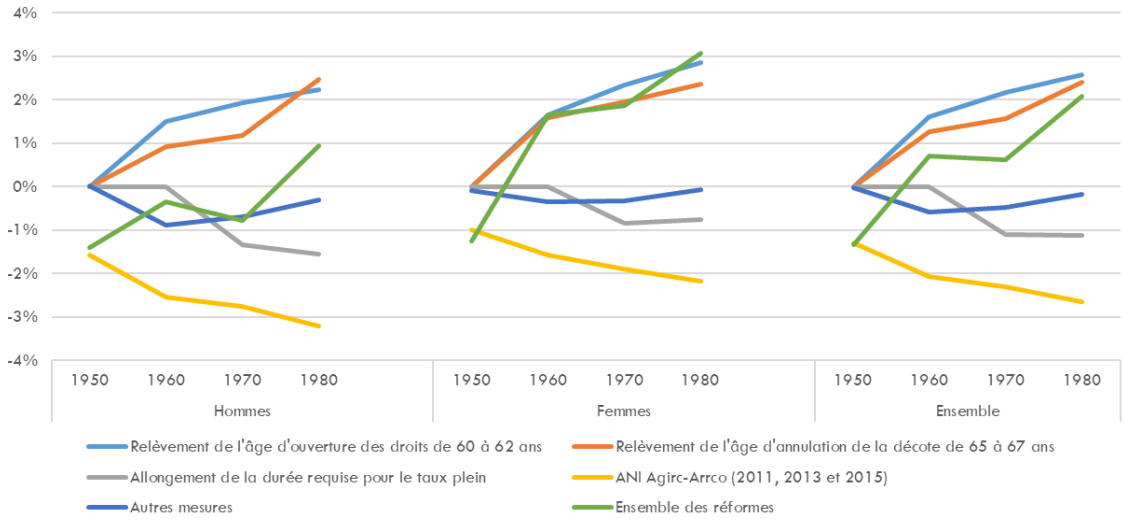
Graphique 7 - Variation de la durée moyenne passée à la retraite suite aux réformes des retraites de 2010 à 2015 – part quartile de salaire à 54 ans – génération 1980



Lecture : La durée moyenne passée à la retraite des hommes de la génération 1980 appartenant au quartile de salaire le plus élevé diminue de 20 mois suite aux réformes des retraites mise en œuvre entre 2010 et 2015.
Note : Les quartiles de salaires pour les hommes et pour les femmes sont définis au sein de chaque sexe.
Champ : Ensemble des retraités des générations 1960 et 1980, y compris versement forfaitaire unique.

Sources : EIC2009, modèle TRAJECTOIRE, DREES. Scénario macroéconomique B du COR de la séance de décembre 2014.

Graphique 8 - Variation de la pension relative sous l'effet des diverses mesures prévues par les réformes – par mesure



Lecture : La pension relative moyenne tous régimes des hommes de la génération 1980 augmente de 2,5 % suite au recul de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans instauré par la réforme de 2010.
Champ : Ensemble des retraités des générations 1950, 1960, 1970 et 1980, y compris versement forfaitaire unique.

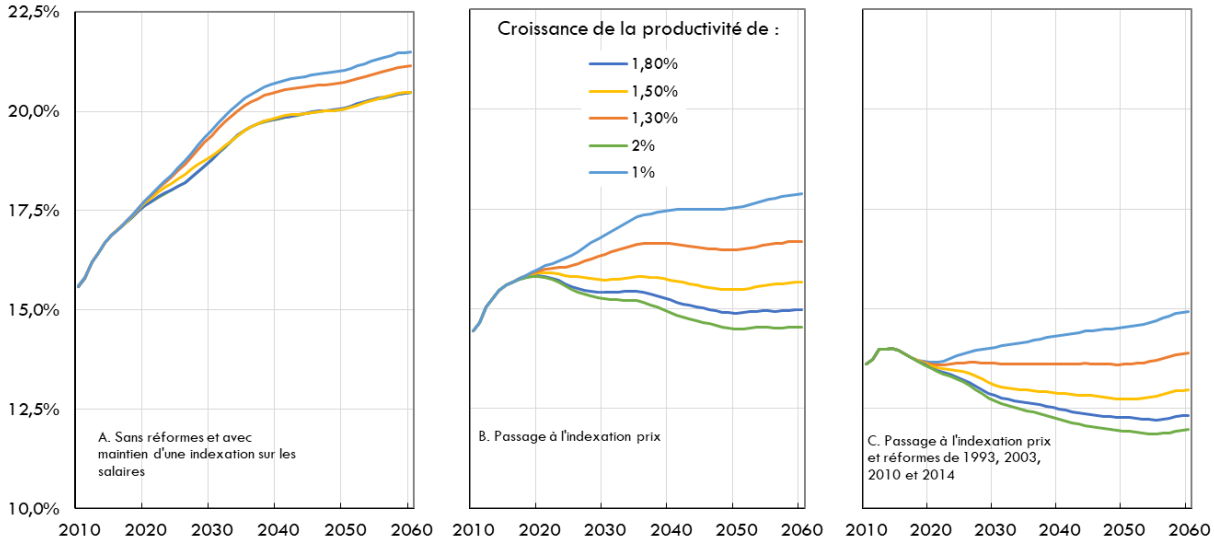
Sources : EIC2009, modèle TRAJECTOIRE, DREES. Scénario macroéconomique B du COR de la séance de décembre 2014.

Dans le même temps, les régimes complémentaires, gérés par les partenaires sociaux, ont également modifié leurs propres règles, afin notamment de diminuer le rendement des régimes.

L'ensemble de ces mesures a permis d'assainir la situation financière du système de retraite par répartition : le besoin de financement du système de retraite est ainsi passé de 0,7 % du PIB en 2010 à 0,1 % du PIB en 2018.

Ces réformes ont permis de contenir la part de la richesse nationale consacrée aux retraites à 13,8 % du PIB en 2018 (soit 325 Md€), et 12,8 % en projection en 2060[1] ; en l'absence de ces réformes, la part des dépenses de retraite dans le PIB aurait atteint 20,5 % en 2060 (*cf.* graphique ci-dessous).

Graphique 9 - Part des dépenses de retraite dans le PIB, selon la législation et le scénario macroéconomique



Lecture : en 2060, si les réformes intervenues depuis 1993 n'avaient pas eu lieu, et en maintenant l'indexation des pensions sur les salaires, la part des dépenses de retraite (droits directs et dérivés) se serait élevée à 20,5 % du PIB dans le cas d'une augmentation de la productivité du travail de 1,3 %.
Note : départ à la retraite au taux plein, hypothèses démographiques et macroéconomiques des projections 2012 du Conseil d'orientation des retraites.
Sources : Insee (2014), « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation »

Ces mesures paramétriques montrent cependant leurs limites notamment du fait de la faible pilotabilité d'un système constitué de 42 régimes aux règles différentes mais aussi parce leur succession et leur fréquence ont progressivement remis en cause la confiance dans un système par répartition, en particulier chez les générations les plus jeunes.

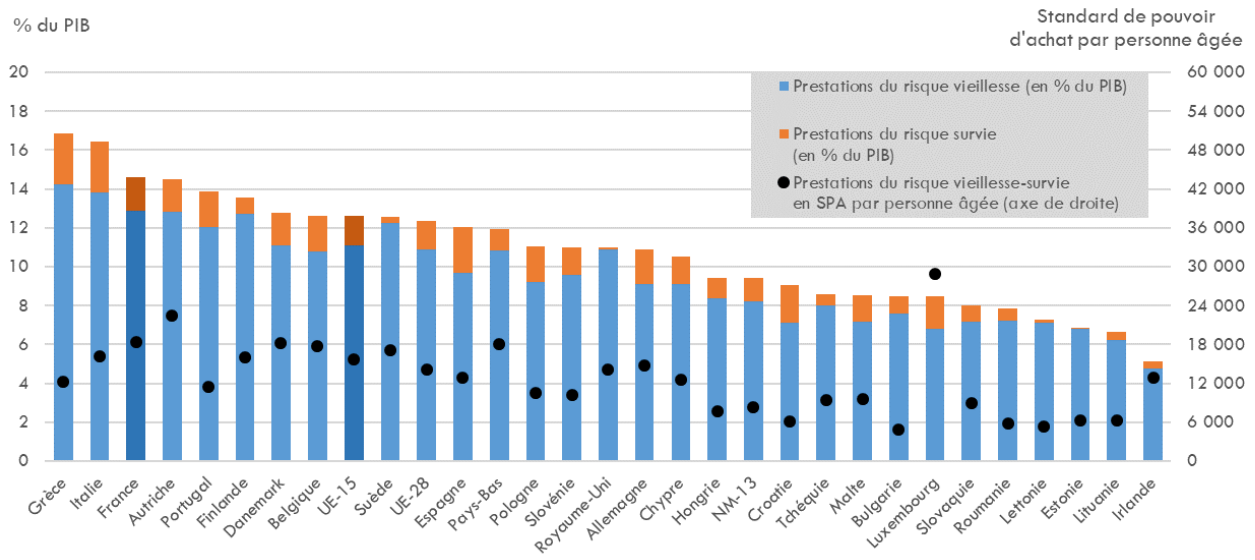
2. LE POIDS DES RETRAITES DEMEURE IMPORTANT EN COMPARAISON INTERNATIONALE

La part de la richesse nationale dédiée aux retraites reflète à la fois la plus ou moins grande générosité d'un système et la situation démographique d'un pays. Cette part est très élevée dans le cas français, au regard de comparaisons avec des pays qui nous sont proches ou de la moyenne constatée dans l'Union européenne : environ deux points de PIB de plus que la moyenne des pays

[1] Source : COR (rapport novembre 19) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030. Le dernier rapport du COR (novembre 2019) ne présente des projections que jusqu'en 2030, contrairement aux rapports annuels publiés en juin. Les projections au-delà de 2030 ont ainsi été obtenues en appliquant à partir de 2031 les évolutions projetées dans le rapport de juin 2019. On retient par ailleurs l'hypothèse d'une croissance de la productivité de 1,3 % à moyen et long-terme. En tenant compte d'une prolongation de la hausse de la durée d'assurance requise au-delà des générations concernées par la réforme de 2014, pour tenir compte de leurs gains d'espérance de vie, cette part atteindrait 12,5 % (*cf.* partie 3).

européens, et 3 points de plus que l'Allemagne et le Royaume-Uni. Seules la Grèce et l'Italie consacrent une part supérieure de leur richesse à la retraite. Selon les projections du dernier rapport du COR de novembre 2019, cette part devrait rester globalement stable dans les dix années à venir.

Graphique 10 - Part des dépenses de retraite dans le PIB dans les pays de l'UE en 2016



Source : Programme de qualité et d'efficience annexé au PLFSS pour 2020 – données Drees-CPS pour la France, Eurostat-Sespros pour les autres pays

Note : SPA : standard de pouvoir d'achat

II. Le système présente toutefois un déficit structurel dès le début des années 2020

1. Les perspectives à moyen/long terme dépendent fortement de la croissance

Si la modification des règles de revalorisation, passant d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix, a fortement contribué à contenir les dépenses de retraite, elle s'accompagne toutefois d'une plus grande incertitude sur les prévisions de dépenses. En effet, alors que les recettes évoluent comme les revenus d'activité – sur lesquels sont assises les cotisations – et donc, en première approximation, comme le PIB, les dépenses évoluent quant à elles plus ou moins vite que le PIB selon le mode d'indexation retenu.

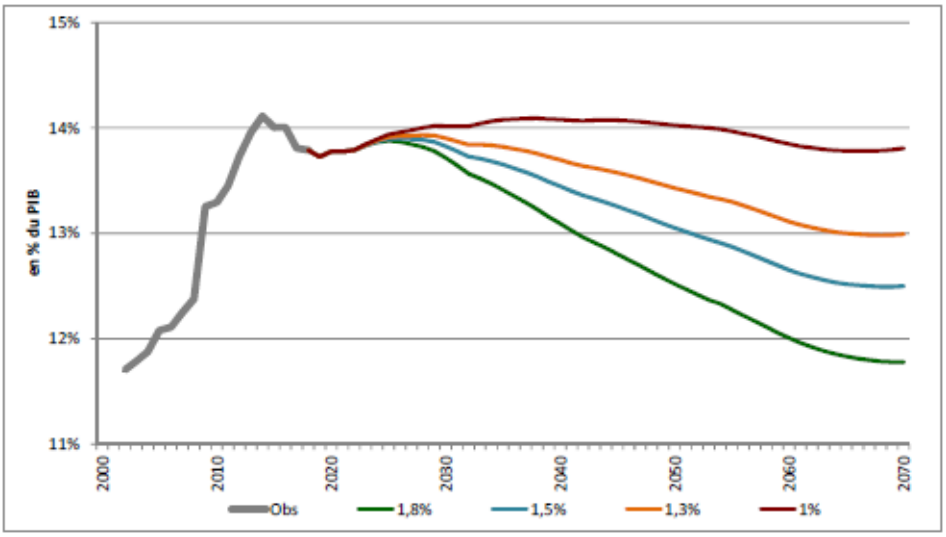
Les projections du dernier rapport annuel du COR[1] montrent que la part de la richesse nationale dédiée aux retraites demeure étroitement liée à l'environnement économique : à partir de 2028-2029, la part des dépenses de retraite dans le PIB se différencierait nettement selon la croissance observée.

Dans les scénarios de croissance de la productivité du travail à 1,3 %, 1,5 % et 1,8 %, cette part baisserait progressivement jusqu'à la moitié des années 2060. Dans le scénario de croissance à 1,0 %, cette part augmenterait jusqu'en 2035, puis demeurerait relativement stable avant de baisser légèrement à compter de 2050 (*cf.* graphique ci-dessous).

[1] Rapport annuel du COR, juin 2019.

A horizon 2070, la part des dépenses brutes de retraite varierait entre 11,8 % du PIB dans le scénario de croissance à 1,8 %, et 13,8 % du PIB dans le scénario à 1,0 %.

Graphique 11 - Part des dépenses de retraite dans le PIB, observée et projetée



Lecture : en 2070, la part des dépenses de retraite (droits directs et dérivés) serait de 13,0 % du PIB dans le cas d'une croissance de la productivité du travail de 1,3 %.

Sources : COR (2019), Rapport annuel, juin.

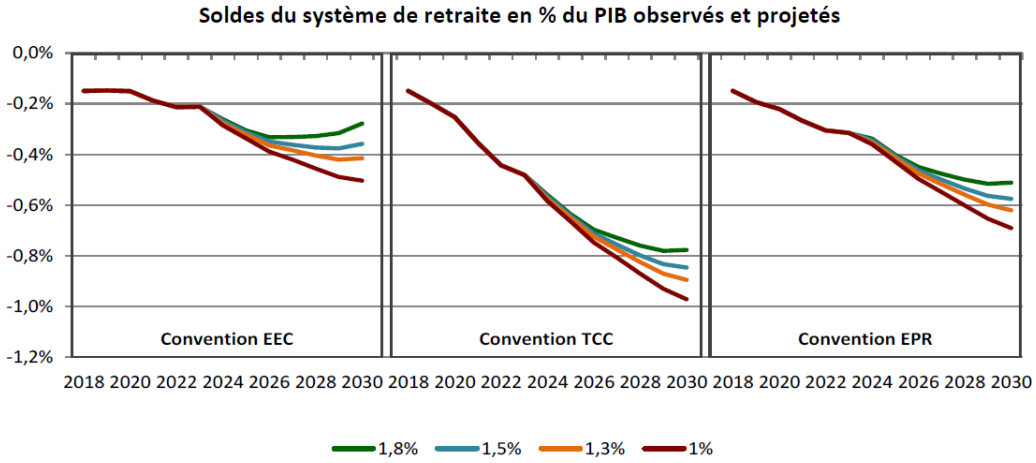
En situation de croissance économique soutenue, l'indexation des pensions liquidées et des salaires portés au compte sur l'inflation conduit implicitement à une redistribution en faveur des actifs puisque les pensions évoluent moins rapidement que les revenus d'activité. Au contraire, en cas de croissance faible, l'indexation sur les prix préserve le pouvoir d'achat des retraités et fait jouer au système de retraite un rôle de stabilisateur automatique : les revenus des retraités n'étant pas affectés par le choc au même titre que les revenus d'activité, ces derniers peuvent contribuer à stimuler la consommation et la croissance, au prix toutefois d'une augmentation de la part des dépenses de retraite dans le PIB. Le système tend donc à être excédentaire quand les gains de productivité se renforcent et à être déficitaire quand ils s'affaiblissent.

Il est toutefois communément admis de retenir comme scénario central une hypothèse de croissance de la productivité du travail à 1,3 %, soit la moyenne constatée sur la période 1990-2018. Dans ce scénario, le système de retraite ne retrouve jamais l'équilibre et se trouve structurellement en déficit selon le COR.

2. Les perspectives à plus court terme attestent l'existence d'un besoin de financement d'ici 2030

Le rapport remis par le Conseil d'Orientation des retraites en novembre dernier au Premier Ministre met en évidence l'existence, d'ici 2025 comme d'ici 2030, d'un besoin de financement qui se traduit par un déficit, quelle que soit la convention retenue en matière d'évolution de la contribution de l'État au système.

Graphique 12 - Solde du système de retraite d'ici 2030



Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR - novembre 2019.

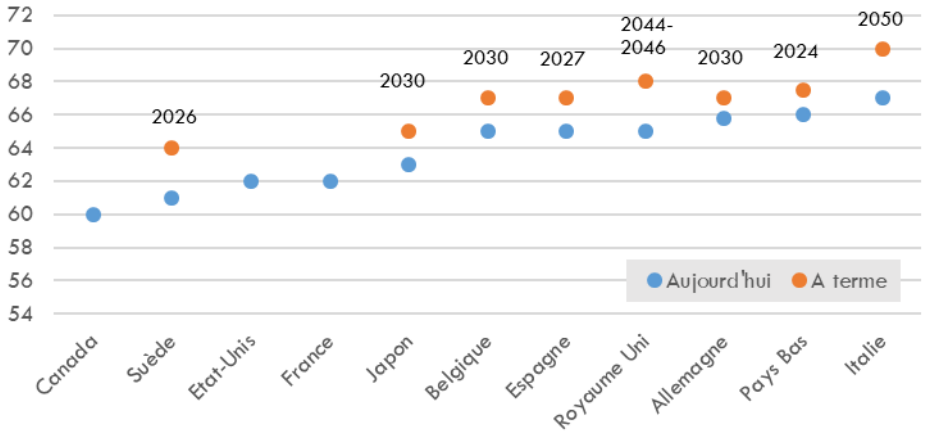
Afin que le système universel puisse se mettre en place dans les conditions d'équilibre que requiert un système par répartition (dont les déficits conduisent en pratique à rompre la solidarité entre les générations, aux dépens de celles qui supporteront leur charge), ce besoin de financement doit être traité.

C. SOUS L'EFFET DES RÉFORMES PASSÉES, LES ÂGES DE DÉPART PROGRESSENT, MAIS INSUFFISAMMENT POUR COMPENSER LE DÉSÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE

I. L'âge effectif de départ en retraite augmente progressivement, mais il reste nettement inférieur à celui des autres pays de l'OCDE

En France, l'âge minimal de départ en retraite se situe en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE : il est fixé à 62 ans pour les assurés de droit commun[1] nés en 1955 ou après, tandis que pour la plupart des autres pays, cet âge minimal se situe plutôt autour de 65 ans (*cf.* graphique ci-dessous).

Graphique 13 - Âge minimal de départ en retraite au sein des pays de l'OCDE



Lecture : Aujourd'hui, au Royaume-Uni, l'âge d'ouverture des droits à retraite est fixé à 65 ans. Cet âge va monter progressivement jusqu'à atteindre 68 ans à horizon 2044-2046.

Source : COR, Dossier de la séance plénière de février 2019

Note : Le calendrier présenté pour l'Italie ne tient pas compte du projet de réforme en cours. La Suède va élever l'âge légal à 64 ans d'ici 2026.

L'âge effectif de départ à la retraite se situe aujourd'hui autour de 62 ans, au niveau de l'âge minimal. Il a progressivement augmenté au cours des dernières décennies, sous l'effet notamment des mesures relevant la durée d'assurance requise pour le taux plein, l'âge minimal et l'âge d'annulation de la décote : il est ainsi passé de 60 ans et 6 mois en 2010, à 61 ans et 10 mois fin 2016 (62 ans et 1 mois pour les femmes, 61 ans et 6 mois pour les hommes), soit une progression de 1 an et 4 mois sur la période (âge effectif moyen pour l'ensemble des assurés, y compris départs anticipés). En conséquence, la proportion de retraités à 60 ans est passée de 64 % à 30 % entre 2010 et 2013 (pour les générations 1950 à 1953).

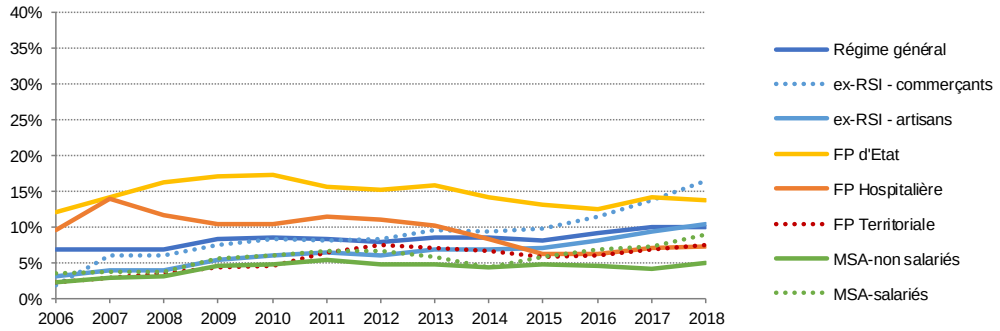
Il atteint toutefois déjà près de 63,5 ans pour les assurés au régime général, hors dispositifs de départs anticipés, qui sont partis en retraite en 2018.

L'âge minimal relativement très bas en France est ainsi complété d'un mécanisme incitatif fonctionnant sur la durée. Ce mécanisme du « taux plein », autour duquel s'articule un système de décote et de surcote, est particulièrement efficace. Ainsi, 80 % des assurés partent à l'âge leur garantissant le bénéfice d'une pension complète (« âge du taux plein »). Ce taux plein peut être

[1] Cet âge est fixé à un niveau plus faible pour certaines catégories d'assurés (carrières longues, régimes spéciaux, catégories actives de la fonction publique, etc.).

atteint par la durée d'assurance (trimestres validés, soit 43 ans pour la génération 1973 à l'issue de la montée en charge de la réforme de 2014) ou par l'âge (âge d'annulation de la décote, qui s'établit à 67 ans). Le relèvement des âges légaux et l'allongement de la durée d'assurance ont conduit à des changements de comportement de départ puisque, à législation inchangée, les assurés ont globalement continué à rechercher le taux plein (la part des fonctionnaires civils partis en retraite avec décote a même diminué de 2010 à 2018).

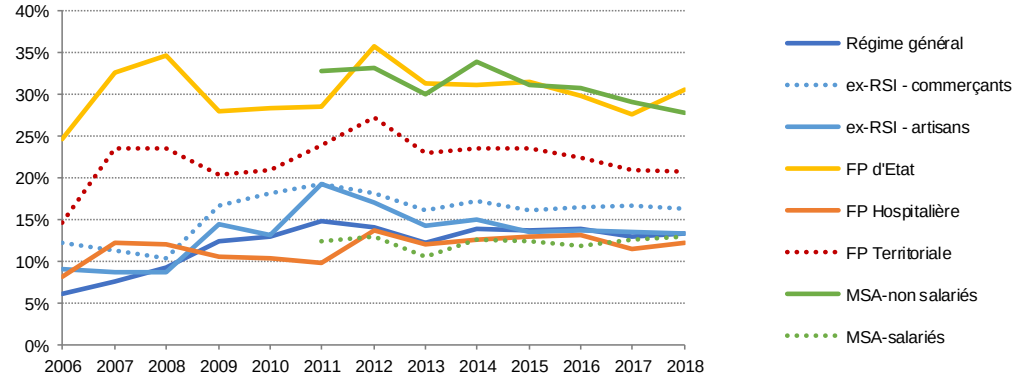
Graphique 14 - Part des assurés partant en retraite avec décote selon leur régime principal d'affiliation



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.10 d'après des données : Cnav, MSA, ex-RSI, CNRACL et SRE (champ : pensions civiles).

La part des personnes ayant liquidé une pension avec une surcote est également restée globalement stable dans la plupart des régimes de retraite.

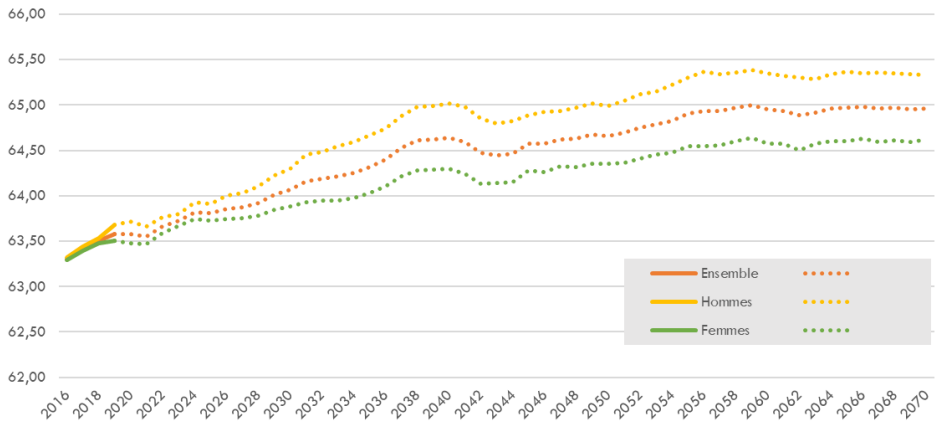
Graphique 15 - Part des assurés partant en retraite avec surcote selon leur régime principal d'affiliation



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.10 d'après des données : Cnav, MSA, ex-RSI, CNRACL et SRE (champ : pensions civiles).

En projection, le COR prévoit que l'âge moyen conjoncturel de départ atteigne 63 ans en 2030 et 64 ans en 2040 (y compris départs anticipés, *cf.* graphique ci-dessous). L'âge moyen effectif de départ hors retraites anticipées progresserait quant à lui de 64 ans en 2030 à 64,5 ans en 2040. Compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, ce relèvement ne conduirait toutefois pas à diminuer la durée passée à la retraite, qui se stabiliserait à un niveau élevé (26 ans pour la génération 1950) puis reprendrait sa progression pour les générations plus jeunes : l'espérance de vie continuera donc de progresser plus vite que le temps passé à la retraite.

Graphique 16 - Âge moyen de départ en retraite (hors départs anticipés) constaté puis projeté



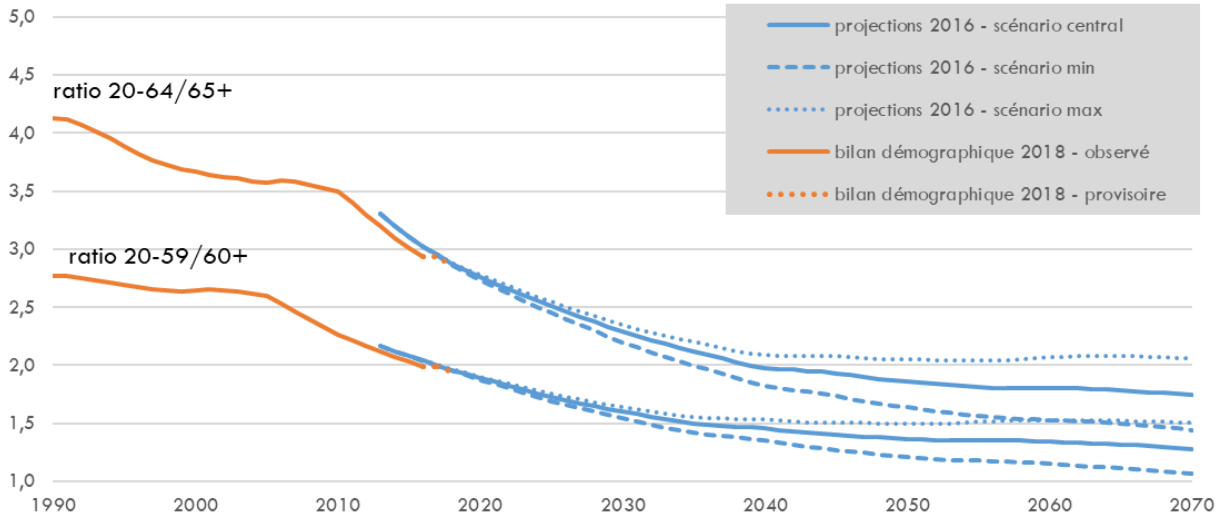
Source : Cnav - Modèle PRISME.

Note : âge moyen calculé relativement à la première liquidation de l'assuré.

II. Cette augmentation de l'âge effectif ne compense pas le déséquilibre démographique

On comptait en 2006 2,5 personnes de 20-59 ans pour une personne de plus de 60 ans. En 2070, selon les scénarios démographiques retenus par l'INSEE et utilisés dans les projections du COR, ce ratio s'établirait à 1,25.

Graphique 17 - Rapports démographiques des populations 25-59 ans (20-64 ans) rapportés aux 60 ans et plus (respectivement 65 ans et plus)



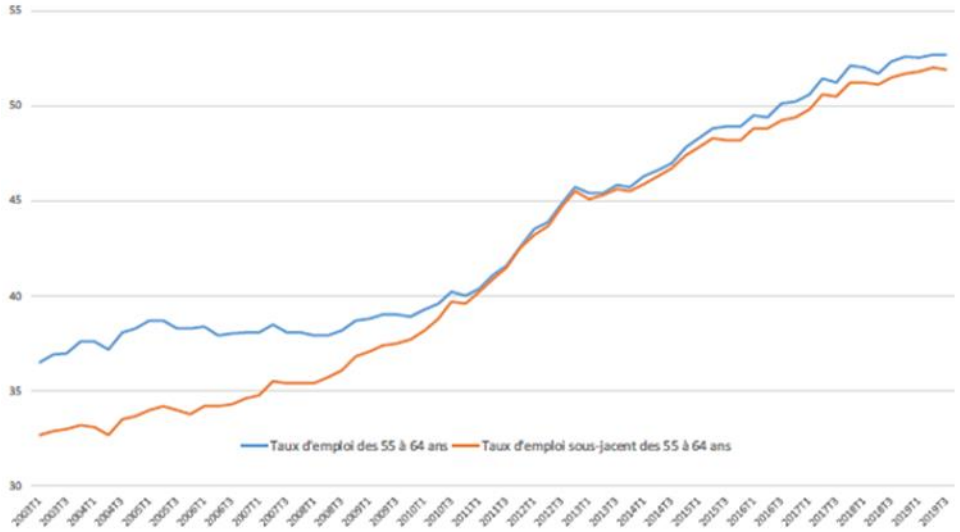
Note : scénario « max » = hypothèses hautes de fécondité et de migration, hypothèse basse d'espérance de vie ; scénario « min » = hypothèses inverses.
Champ : France hors Mayotte jusqu'à la génération 1952, France entière ensuite.
Source : Rapport du COR de juin 2019 à partir de données INSEE, estimations de population (provisoires pour 2015-2018) et projections de population 2013-2070.

III. Cette élévation des âges de départ s'est traduite par une amélioration des taux d'emploi des seniors

Sous l'effet des mesures d'âges et de durée retenues par les réformes précédentes, les taux d'emploi des seniors se sont améliorés. Les taux d'emploi sont dans la moyenne européenne pour les 55-59 ans mais restent sensiblement inférieurs aux pays comparables pour la tranche des 60-64 ans. Le taux de chômage des seniors (plus de 55 ans) est inférieur à celui des autres actifs (6,5% au lieu de 8,6M au 3è trimestre 2019), les chiffres étant identiques pour les femmes et les hommes.

Le taux d'emploi des seniors s'est par ailleurs significativement redressé depuis le début des années 2000 à mesure que l'âge effectif de départ à la retraite a reculé (+13,9 points de 2007 à 2018 pour les 55 à 64 ans). En 20 ans, on est passé de moins de 1 personne sur 2 en emploi parmi les 55 - 59 ans, à plus de 7 sur 10.

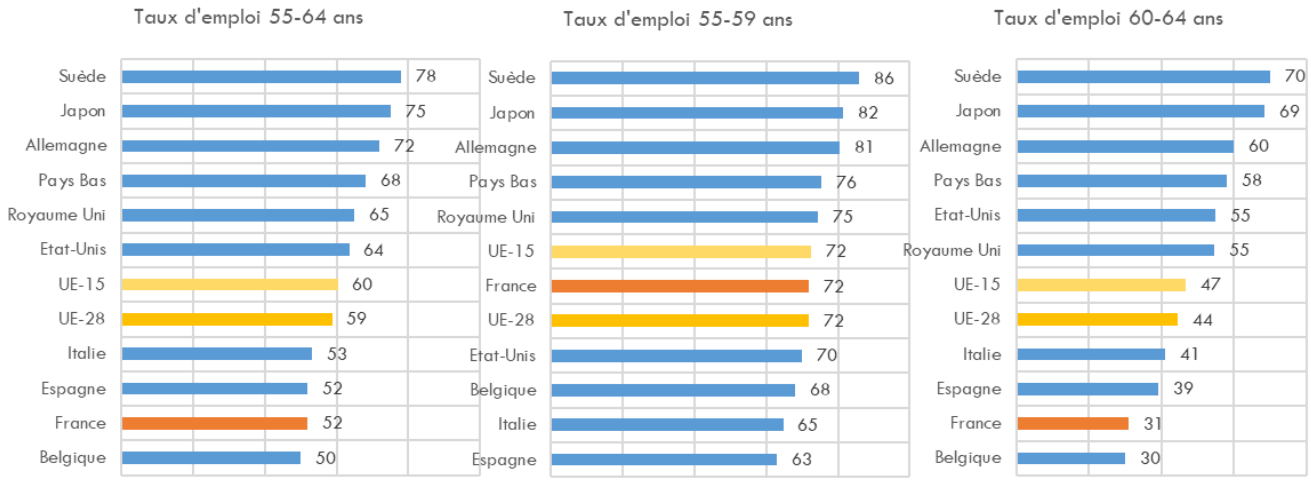
Graphique 18 - Taux d'emploi des seniors



Source : rapport sur l'emploi des seniors, janvier 2020

Les taux d'emploi sont dans la moyenne européenne pour les 55-59 ans (72 %) mais restent, malgré un redressement récent, sensiblement inférieurs aux pays comparables pour la tranche des 60-64 ans (31 % contre 44 % dans l'Union européenne). Cela s'explique principalement par un âge effectif moyen de départ à la retraite d'environ 62 ans en France, soit deux ans de moins en moyenne que dans le reste de l'Union Européenne.

Graphique 19 - Taux d'emploi des seniors en comparaison internationale



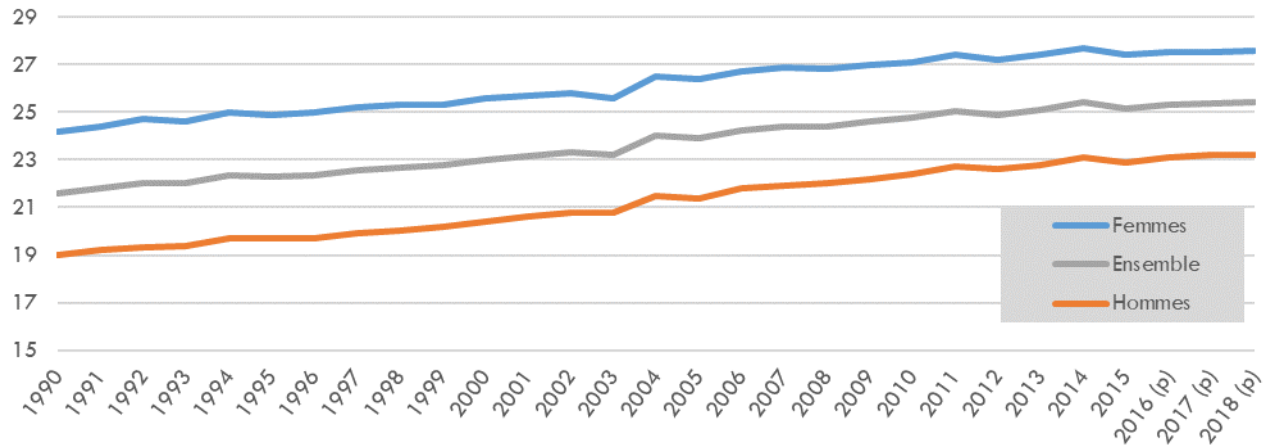
Source : DARES, tableau de bord « activité des seniors et politiques d'emploi », janvier 2020 sur données Eurostat et OCDE

IV. Les progrès de l'espérance de vie doivent être pris en compte dans la détermination des âges moyens de départ et de l'équilibre du système

1. Une Espérance de vie qui progresse

L'espérance de vie à 60 ans progresse depuis 1945. Elle atteint 23,2 années pour les hommes en 2018 et 27,6 ans pour les femmes.

Graphique 20 - Espérance de vie à 60 ans par genre en France



Source : programme de qualité et d'efficience « retraite » annexé au PLFSS 2020 – données INSEE, bilan démographique 2018, espérance de vie non lissé

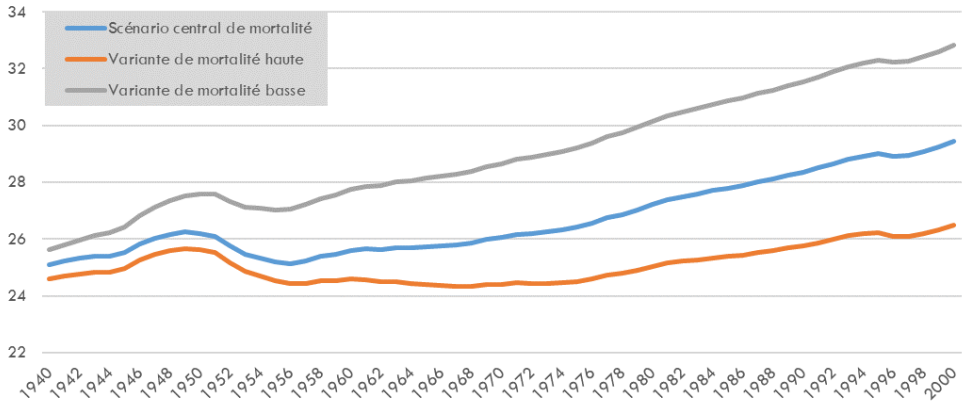
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2014 et France inclus Mayotte à partir de 2014e

En 2040, selon les hypothèses de l'INSEE utilisées par le Conseil d'Orientation des retraites, elle atteindrait 26,7 ans pour les hommes (+3,5 ans) et 30,1 ans pour les femmes (+2,5 ans). En 2070, elle atteindrait 31 ans pour les hommes (+7,8 ans) et 33,6 ans pour les femmes (+ 6 ans).

2. LES FRANÇAIS PASSENT 25 ANNÉES À LA RETRAITE, SOIT PLUS QUE PARTOUT AILLEURS DANS LE MONDE

En conséquence de ces évolutions, la durée moyenne passée en retraite devrait croître.

Graphique 21 - Durée moyenne de retraite en nombre d'années et par génération



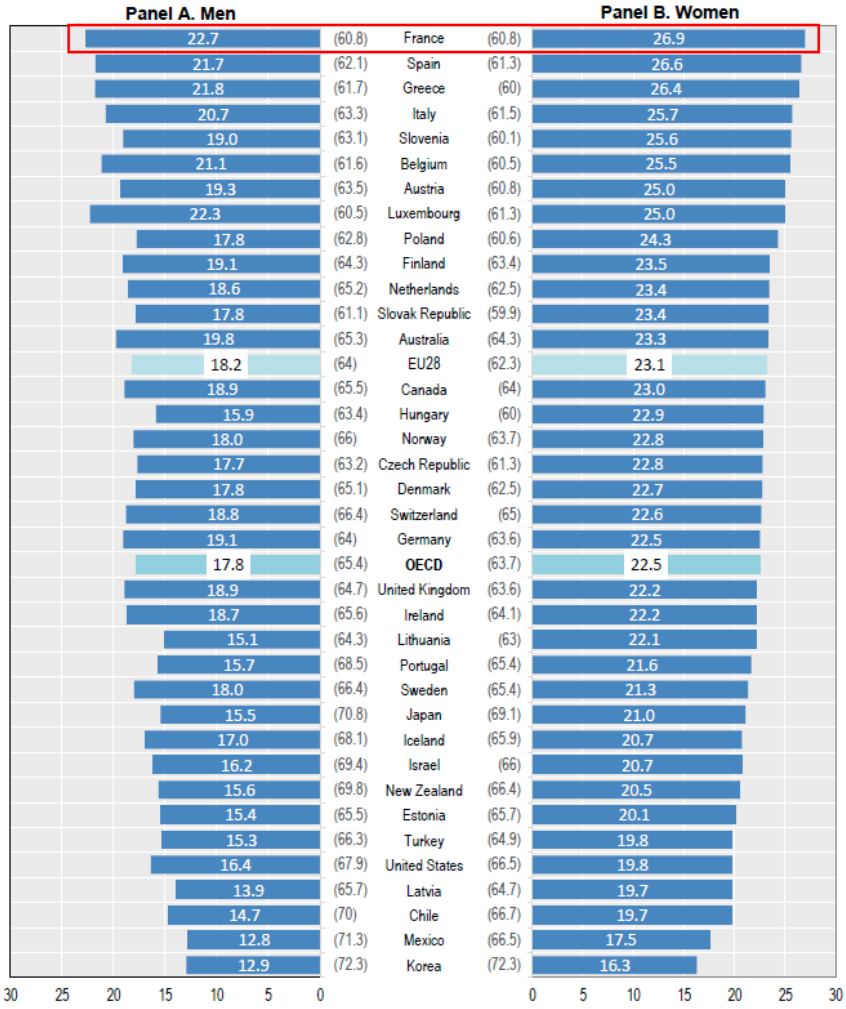
Note : l'espérance de vie est calculée par génération, comme : 60 + espérance de vie à 60 ans (selon l'hypothèse que l'assuré atteint l'âge de la retraite, et ne décède donc pas avant 60 ans). Les scénarios de mortalité des projections démographiques de l'INSEE sont extrapolés sous l'hypothèse d'une poursuite de la baisse de la mortalité au-delà de 2070.
Champ : retraités de droit direct, résidant en France.

Source ; COR, rapport de juin 2019 sur données INSEE, projections de population 2013-2070 ; projections COR – juin 2019.

En raison d'une espérance de vie plus importante et d'un âge de départ effectif moyen à la retraite plus bas que dans les autres pays de l'OCDE, la France reste le pays de l'OCDE ayant l'espérance de vie à l'âge moyen de sortie du marché travail la plus élevée, à plus de 25 ans soit 4 ans de plus que la moyenne dans l'Union européenne.

Graphique 22 - Espérance de vie après la sortie du marché du travail

Figure 6.11. **Remaining life expectancy at labour market exit, by gender in 2018**



Note: Numbers in parenthesis indicate the average effective age of labour market exit in 2018 by gender. Life expectancy at labour market exit is based on period-specific mortality rates.
Source: OECD calculations based on United Nations Population Prospects: 2019 Revision, exit ages: see previous section.

3. UNE ESPÉRANCE DE VIE EN BONNE SANTÉ DANS LA MOYENNE DES PAYS EUROPÉENS

Plusieurs indicateurs sont disponibles pour évaluer l'espérance de vie en bonne santé.

La DREES publie des données sur l'espérance de vie sans incapacité qui correspond au nombre d'années que peut espérer vivre une personne sans être limitée dans ses activités quotidiennes. En 2018, elle s'élève en France à 64,5 ans pour les femmes et 63,4 ans pour les hommes. Entre 2008 et 2018, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans a progressé, elle, de 1 an et 2 mois pour les femmes et de 1 an et 5 mois pour les hommes, traduisant un recul de l'âge d'entrée en incapacité pour les personnes ayant atteint 65 ans.

Le COR retient pour sa part une mesure des limitations d'activité dite indicateur GALI (General activity limitation indicator). Il constate que de 2008 à 2017, les années de vie gagnées par les femmes (0,7 an) sont des années « en bonne santé », tandis que celles gagnées par les hommes (1,1 an) se partagent entre « année en bonne santé » (0,5 an) et année avec limitation d'activité » (0,6 an).

Les indicateurs d'espérance de vie en bonne santé présentent des limites méthodologiques : contrairement à l'espérance de vie, calculée sur des données de l'état civil, ils sont estimés à partir d'enquêtes déclaratives, dont les résultats sont très sensibles à la formulation de la question, à la position dans le questionnaire et aux questions qui précèdent, aux biais culturels, etc.

L'indicateur utilisé par la DREES s'appuie ainsi sur les réponses à la question posée dans l'enquête européenne European Union-Statistics on Income and Living Conditions (UE-SILC) : « Êtes-vous limité(e), depuis au moins six mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ? ». Il existe d'autres indicateurs reposant sur d'autres questions recueillant l'état de santé ressenti.

L'espérance de vie en bonne santé reste ainsi à ce stade davantage un outil utilisé par les chercheurs en sciences sociales pour éclairer le débat public qu'un paramètre pouvant être directement pris en compte dans les règles du système de retraite. La façon la plus opérante de la prendre en compte consiste alors à se fonder sur l'état de santé des assurés au moment de la retraite constaté par un médecin, et de leur accorder le bénéfice de dispositions permettant un départ anticipé à la retraite (ex : retraite à taux plein pour incapacité, pour invalidité, pour inaptitude…).

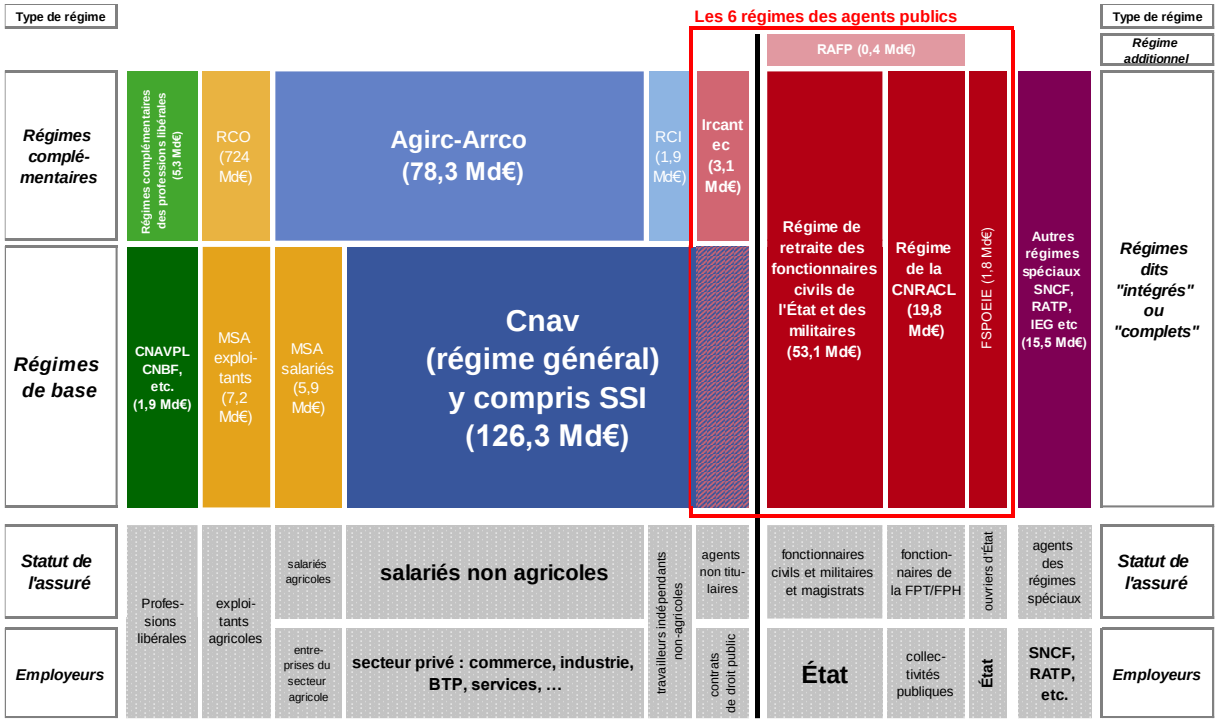
D. UN SYSTÈME D'UNE GRANDE COMPLEXITÉ POUR LES ASSURES COMME POUR LES GESTIONNAIRES

I. Une construction historique fondée sur des logiques professionnelles aboutissant à une fragmentation de notre système

1. HISTORIQUE

Le système de retraite français est composé d'un ensemble complexe et fragmenté de régimes, appliquant chacun leur corpus de règles d'acquisition et de valorisation des droits. Cette situation, héritée de l'histoire, génère de multiples iniquités et beaucoup de complexité pour les assurés, comme pour les organismes gestionnaires du système. Cette illisibilité suscite l'incompréhension du système de retraite par les assurés et génère des doutes concernant sa pérennité.

Graphique 23 - Principaux régimes du système actuel



(*) Les travailleurs indépendants (artisans et commerçants), affiliés au RSI jusqu'au 31 décembre 2017, sont affiliés à la sécurité sociale des indépendants (SSI) à compter du 1er janvier 2018, et la gestion du RSI est progressivement reprise par la Cnav.

Champ : Prestations légales vieillesse, hors invalidité et prestations-décès sauf pour les régimes de la fonction publique (mais hors allocation temporaire d'invalidité -ATI-, rente d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires -RATOCEM-, et allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales - ATIACL).

Nota : (1) Pour des questions de lisibilité, la proportionnalité entre la dépense des régimes et la dimension des rectangles n'est pas respectée. Certains petits régimes de retraite ne sont pas représentés (marins / artistes-auteurs / personnel naviguant de l'aviation civile / ministres des cultes). Les six régimes de retraite qui concernent les agents publics sont entourés par un rectangle de couleur rouge. (2) Les régimes Agirc et Arrco seront fusionnés à compter du 1er janvier 2019 et sont présentés dans un seul rectangle.

Lecture : Un agent de la fonction publique territoriale percevra une pension de la CNRACL (régime complet) et une pension du RAFP (régime additionnel). Un salarié du secteur agricole percevra une pension de la MSA (régime de base) et une pension de l'ARRCO voire de l'AGIRC s'il a le statut de cadre (régime(s) complémentaire(s)).

Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2020 (à partir du rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2019, retraitements Direction du Budget).

2. UN SYSTÈME MARQUÉ PAR LA FRAGMENTATION DES RÉGIMES

L'ambition initiale d'unifier la gestion de l'assurance vieillesse n'a été que partiellement atteinte. Ainsi, si une démarche d'unification a été entreprise ces dernières décennies, il demeure des régimes propres à certains champs de la sphère publique (fonctionnaires, grandes entreprises et institutions publiques telles que la SNCF, la Banque de France, ou encore l'Opéra de Paris) ou privée (ENIM pour les marins, CRPCEN pour les clercs de notaires, industries électriques et gazières) qui préexistaient à la création du régime général et dont les prestations restent souvent plus généreuses que celle du régime général.

En second lieu, les professions agricoles (MSA, confirmée officiellement en tant qu'organisme professionnel chargé de gérer le risque vieillesse des assurés agricoles en 1947), les artisans (CANCAVA, créée en 1949), les commerçants (ORGANIC, créée en 1949) et les différentes professions libérales (ces dernières étant néanmoins regroupées au sein d'une fédération commune, la CnavPL, créée en 1949) ont adopté des logiques proposes liées à leurs spécificités en optant notamment pour une moindre couverture vieillesse obligatoire.

En troisième lieu, le niveau de couverture plus circonscrit du régime général que dans à d'autres régimes spécifiques, dans le cadre de l'après-guerre, a engendré une généralisation progressive d'un étage de retraite complémentaire, d'abord chez les cadres (création du régime unique de l'AGIRC en 1947) puis chez les non-cadres, dont les nombreux régimes ont progressivement convergé vers la transformation de l'ARRCO (créée dès 1961) en un régime unique (en 1999). Cet étage complémentaire rendu obligatoire à l'ensemble des salariés en 1972[1], a été étendu aux contractuels de droit public (Ircantec), puis aux travailleurs non-salariés (RCO pour les exploitants agricoles créé en 2003 et RCI, devenu le régime complémentaire unique des travailleurs indépendants de l'ex RSI en 2013).

Par conséquent, notre système public de retraite demeure très largement structuré sur une base socio-professionnelle et marqué par la cohabitation d'une multiplicité de régimes. Il est aujourd'hui composé de 42 régimes distincts, alors même qu'ils partagent presque tous les mêmes deux caractéristiques principales, leur caractère obligatoire et leur fonctionnement par répartition[2].

Ils se répartissent majoritairement en deux étages, de base et complémentaire, le cas échéant, des régimes additionnels permettent la création de droits sur la base d'assiettes résiduelles.

Tableau 2 - Régimes obligatoires composant le système actuel

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	Retraite additionnelle
Salariés et assimilés			
Salariés de l'industrie, du commerce et des services	Cnav (régime général)	Agirc-Arrco (SACIJO)	
Salariés agricoles	MSA (régime aligné)	Agirc-Arrco	
Enseignants du privé	Cnav	Ircantec	RETREP/RAEP
Agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, élus locaux	Cnav	Ircantec	
Personnels navigants de l'aviation civile	Cnav	CRPN-PAC	
Artistes-auteurs d'œuvres originales	AGESSA-MDA/ Cnav	IRCEC (RAAP + RACD ou RACL)	

[1] Loi n°72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.

[2] Seuls le RAFP et la CAVP (pharmaciens) font exception car ils ne fonctionnent pas par répartition.

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	Retraite additionnelle
Membres des cultes	CAVIMAC	Agirc-Arrco	
Salariés des régimes spéciaux de retraite	Banque de France		
	CNIEG (IEG)		
	CRPCF (Comédie-Française)		
	CRPCEN (clercs et employés de notaires)		
	ENIM (marins salariés et non-salariés)		
	CROPERA (Opéra de Paris)		
	CPRP SNCF		
	CRP RATP		
	Port autonome de Strasbourg		
	CANSSM (mines)	Agirc-Arrco	
Fonctionnaires et assimilés			
Fonctionnaires de l'État, magistrats et militaires	Service des retraites de l'État (SRE)		
Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL		RAFP (ERAFP)
Ouvriers de l'État	FSPOIE		
Ministres des cultes d'Alsace-Moselle	Régime autonome (ministère de l'intérieur)		
Députés	Régime autonome (AN)		
Fonctionnaires AN	Régime autonome (AN)		
Sénateurs	Régime autonome base (Sénat)	Régime autonome complémentaire (Sénat)	
Fonctionnaires Sénat	Régime autonome (Sénat)		
Membres du CESE	Régime autonome (CESE)		
Indépendants			
Exploitants agricoles	MSA base	RCO/MSA complémentaire	
Artisans, industriels et commerçants, professions libérales non réglementées	SSTI base (régime aligné)	RCI/SSTI complémentaire	
Débitants de tabac	SSTI base (régime aligné)	RCI/SSTI complémentaire	RAVGDT
Notaires	CnavPL (RBL)	CRN	
Officiers ministériels		CAVOM	
Médecins		CARMF	PCV (ex ASV)
Chirurgiens-dentistes et sages-femmes		CARCDSF	PCV (ex ASV)
Pharmaciens		CAVP	PCV (ex ASV)
Auxiliaires médicaux		CARPIMKO	PCV (ex ASV)
Vétérinaires		CARPV	
Agents généraux d'assurance		CAVAMAC	
Experts comptables et comptables agréés		CAVEC	
Architectes et autres professions libérales		CIPAV	
Avocats salariés et non-salariés	CNBF base	CNBF complémentaire	

2.1. Une multiplicité de régimes de base

Les régimes de base constituent le socle de notre système de retraite. Il en existe aujourd'hui une vingtaine[1], qui peuvent être classés en trois ensembles, en fonction des catégories socio-professionnelles auxquelles ils correspondent.

Le premier ensemble comprend principalement les salariés du secteur privé y compris agricole, et les non titulaires de la fonction publique avec deux régimes de base. Le régime général couvre les salariés du commerce, de l'industrie et des services et est géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)[2]. Le régime des salariés agricoles est géré par la Mutualité sociale agricole (MSA). Cet ensemble couvre environ 70 % des actifs. Ces deux régimes sont dits alignés car ils prévoient les mêmes règles en matière d'acquisition et d'ouverture de droits.

Le deuxième ensemble correspond aux régimes des travailleurs indépendants, dont l'organisation demeure marquée par une grande diversité de régimes. Les artisans, industriels et commerçants, qui étaient autrefois affiliés au Régime social des indépendants (RSI) ont été intégrés au sein du régime général le 1er janvier 2018 et leurs règles sont identiques à celles des salariés. Ils relevaient auparavant de deux régimes distincts, la Caisse nationale de compensation d'assurances vieillesse des artisans (CANCAVA) et l'Organisation nationale du commerce et de l'industrie (ORGANIC), remplacées en 2006 par le RSI. Les exploitants agricoles, gérés par la MSA, relèvent quant à eux d'un régime spécifique et particulièrement complexe (plusieurs étages de prestations au sein même du régime de base). Les professions libérales relèvent du régime de base de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CnavPL) qui en confie la gestion aux dix sections professionnelles qui gèrent également la retraite complémentaire de ces assurés. Enfin, le régime des avocats est géré par la Caisse nationale des barreaux français (CNBF, créée en 1948 en tant que section professionnelle de la CnavPL, puis transformée en organisme autonome en 1954). Ce deuxième ensemble, qui rassemble environ 13 % des actifs, est donc très loin d'être homogène.

Le troisième ensemble regroupe les régimes spéciaux, qui couvrent pour l'essentiel les fonctionnaires, les salariés des entreprises publiques et, dans quelques cas, des salariés d'entreprises privées (SNCF, RATP et entreprises du secteur des industries électriques et gazières). Les fonctionnaires de l'État, les magistrats et les militaires relèvent du service des retraites de l'État (SRE, créé par décret du 26 août 2009), et les fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers relèvent de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Les autres régimes spéciaux sont ceux des industries électriques et gazières (CNIEG), de la SNCF, de la RATP, des ouvriers de l'État (FSPOEIE), de la Banque de France, de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française, des ministres des cultes (CAVIMAC), du Port autonome de Strasbourg, des clercs et employés de notaires (CRPCEN), des marins (ENIM) et des mines (CANSSM). Ces régimes disposent de règles souvent similaires et ont un caractère dit « intégré », dans la mesure où ils couvrent l'équivalent de la retraite de base et de la retraite complémentaire. Ce troisième ensemble couvre environ 17 % des actifs.

[1] 20 régimes de base sont rassemblés au sein du GIP Union retraite : Cnav, MSA salariés, MSA non-salariés, SRE, FSPOEIE, CNRACL, Retraite des Mines, CNIEG, CPRPSNCF, CRPRATP, ENIM, CRPCEN, CAVIMAC, Banque de France, Opéra de Paris, Comédie française, SSI, CnavPL, CNBF, Port autonome de Strasbourg. À ces vingt régimes s'ajoutent des régimes regroupant un nombre limité d'assurés – dont de nombreux régimes fermés et des régimes locaux (Alsace-Lorraine notamment).

[2] Depuis le 1er janvier 2018, les travailleurs indépendants de l'ex régime social des indépendants (RSI) relèvent également du régime général.

2.2. Des régimes complémentaires superposés aux régimes de base

Dès la création de l'AGIRC en 1947, les régimes complémentaires se sont superposés aux régimes de base, sans pour autant leur être exactement symétriques. Il en existe deux catégories principales.

La première catégorie regroupe les salariés du régime général et du régime agricole, affiliés au nouveau régime Agirc-Arrco unifié depuis le 1er janvier 2019. Cette catégorie comprend également les agents non-titulaires de l'État, des collectivités locales et des établissements hospitaliers, qui relèvent de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), ainsi que la caisse de retraite des personnels navigants (CRPNPAC).

La deuxième correspond aux régimes complémentaires des travailleurs indépendants. Les 10 sections professionnelles de la CnavPL (CARCDSF, CARMF, CARPIMKO, CARPV, CAVAMAC, CAVEC, CAVOM, CAVP, CIPAV, CPRN) gèrent les régimes complémentaires des professions libérales. Les exploitants agricoles relèvent du régime complémentaire obligatoire (RCO), géré par la MSA. Les avocats relèvent de la CNBF et les travailleurs indépendants de la SSI, gérée par le régime général.

Dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux, il n'existe pas à proprement de régime complémentaire puisqu'ils sont « intégrés ». Les fonctionnaires cotisent toutefois en complément, sur une partie de leurs primes, au régime de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), qui a la particularité d'être entièrement provisionné, et perçoivent une retraite en complément.

Enfin, il convient de noter que les membres des assemblées parlementaires (députés, sénateurs) et du Conseil économique, social et environnemental (CESE) disposent de leur propre régime spécial : les députés sont affiliés au régime de retraite des députés de l'Assemblée nationale, créé par la résolution du 23 décembre 1904 et qui s'est aligné sur les règles de la fonction publique en 2017 ; les sénateurs sont affiliés à la Caisse autonome de retraite des anciens sénateurs, créée par la résolution du 28 janvier 1905 ; les membres du CESE sont affiliés à leur propre régime de retraite, créé par la loi n° 57-761 du 10 juillet 1957.

3. UNE ORGANISATION DÉPENDANT DE LA PROFESSION OU DU STATUT, QUI N'EST PAS ADAPTÉE AUX CARRIÈRES D'AUJOURD'HUI

3.1. La quasi-totalité de la population perçoit plusieurs retraites

Aujourd'hui, la quasi-totalité des assurés a été affiliée à plusieurs régimes de retraite de base ou complémentaire. Ainsi, un salarié ayant effectué toute sa carrière dans le secteur privé percevra au moins deux retraites, l'une calculée en annuités et servie par le régime général pour la retraite de base, l'autre calculée en points et servie par l'Agirc-Arrco pour la retraite complémentaire.

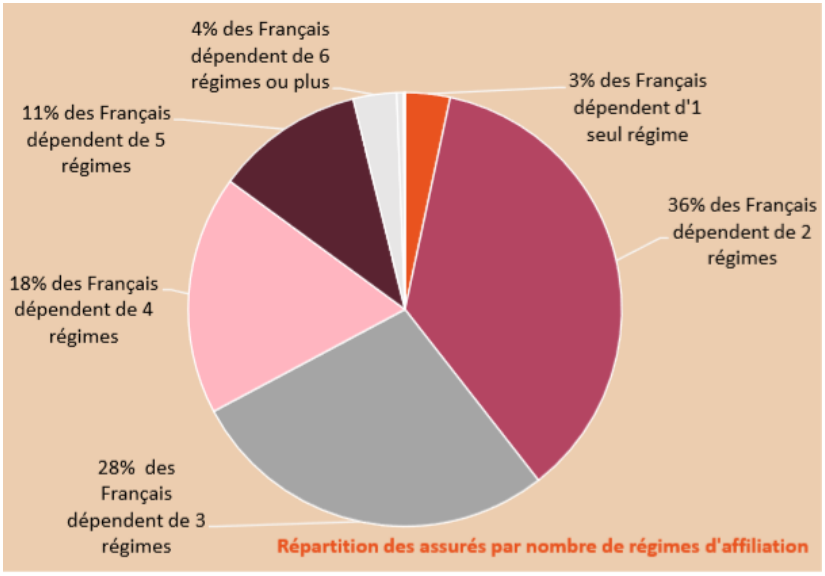
Pour la majorité des assurés, le système est encore plus complexe : plus de 60 % d'entre eux sont affiliés à au moins trois régimes de retraite, un tiers sont affiliés à quatre régimes ou plus et 250 000 assurés sont même affiliés à sept régimes ou plus.

Ces assurés perçoivent aujourd'hui autant de retraites différentes que de régime d'affiliation (à l'exception des assurés relevant des régimes alignés – régime général (travailleurs salariés et non-

salariés) et régime des salariés agricoles, pour lesquels une liquidation unique des droits acquis dans ces régimes est mise en œuvre depuis 2017).

Cette situation est un facteur de complexité pour les assurés et limite les capacités d'anticiper l'impact des changements de vie ou de carrière sur leur retraite et de faire des choix éclairés à l'approche de la fin de leur carrière.

Graphique 24 - Répartition des assurés selon le nombre de régimes d'affiliation



Source GIP union Retraite, Annuaire droits à l'information 2017

3.2. Les frontières d'affiliation entre régimes sont nombreuses et complexes

Les critères d'affiliation aux différents régimes qui composent le système de retraite actuel reposent essentiellement sur des logiques socio-professionnelles et des choix catégoriels, hérités d'une l'histoire sociale ancienne.

Les frontières d'affiliation séparant les régimes sont ainsi nombreuses et parfois complexes, ce qui génère de l'incompréhension pour les assurés et des difficultés en gestion pour les organismes de retraite.

Cette situation est particulièrement marquée pour les travailleurs indépendants, dont l'organisation est caractérisée par une grande diversité de régimes. En particulier, certaines activités exercées sous le régime de la micro-entreprise correspondent à des métiers nouveaux, parfois exercés à titre accessoire, dont le statut est incertain (experts, coaches, conseils, services sur des plateformes d'économie collaborative etc.).

4. LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME DÉGRADE LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU À L'ASSURÉ

4.1. La création d'un véritable guichet unique n'est pas possible dans le système actuel

La coexistence de 42 régimes de retraite oblige toujours à l'heure actuelle les assurés et les retraités à mener des démarches auprès des différents régimes dont ils relèvent même si des évolutions en

matière de coordination entre régimes ont permis d'améliorer les coordinations et de limiter en partie la démultiplication des contacts nécessaires.

Les avancées portent sur la liquidation unique pour les régimes alignés (concernant les seuls salariés des régimes général et agricole et les artisans et commerçants) ou encore la demande unique de retraite. Le GIP Union Retraite, qui réunit l'ensemble des régimes de retraite, a développé toute une gamme de services visant à apporter une information inter-régime complète et cohérente.

Toutefois, la multiplicité des opérateurs et des règles en matière de prestations propres à chaque régime ne permet pas la création d'un réel guichet unique qui offrirait un service complet tous régimes sur l'information des droits des assurés, la lisibilité des situations individuelles des assurés par rapport à leurs droits, la gestion des réclamations ou encore l'action sociale et les actions d'accompagnement des retraités.

Seule la création du Système Universel des retraites permettra de remplir cet objectif en intégrant progressivement les réseaux actuels des régimes retraite dans un réseau unifié du régime universel avec un guichet unique permettant une qualité de service homogène.

4.2. Les délais de liquidation et la qualité des comptes carrières sont fragilisés

Les parcours professionnels sont aujourd'hui beaucoup moins linéaires qu'autrefois. Il n'est pas rare qu'une personne connaisse au cours de son parcours professionnel 3, 4 ou 5 étapes amenant à des affiliations à différents régimes. Par exemple, un jeune qui débute comme apprenti, qui s'installe ensuite en tant que micro-entrepreneur et poursuit son parcours comme salarié. L'organisation en 42 régimes conduit à des affiliations successives avec une constitution de droits séparés au fur et à mesure du déroulement des parcours. Les périodes de poly-activité, de plus en plus fréquentes, complexifient encore la situation.

Cette organisation engendre au mieux une inefficience dans la gestion des carrières et des droits à retraite. Elle amène également à des délais de traitement supplémentaire liés à la coordination des actes de gestion de liquidation des droits à retraite des assurés entre les différents régimes concernés, notamment en matière de calcul des *minima* de pension ou des pensions de réversion.

Le système universel permettra une gestion unique et centralisée de la liquidation de la retraite d'une personne ; ceci facilitera l'efficacité et la qualité du service rendu à l'assuré en faisant appel à un outil unique retraçant l'ensemble du parcours professionnel de l'assuré et des droits à retraite générés.

II. Les mécanismes de financement du système actuel sont complexes, peu lisibles et inéquitables

1. Une multiplicité des sources de financement et des organismes contributeurs

Compte tenu de l'absence d'un document de synthèse qui présenterait exhaustivement la situation financière du système de retraite, les chiffres donnés ci-dessous reposent sur une estimation à partir des données transmises par les régimes à l'occasion des prévisions réalisées dans le cadre du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, après consolidation complète et neutralisation des transferts inter-régimes et de ceux avec le FSV. Ils portent sur l'année 2017, dernière année pour laquelle cet exercice de consolidation a pu être réalisé. Le financement du système de retraite qui est résumé dans le schéma *infra* se révèle être alimenté par des recettes de natures diverses ainsi que par une multitude d'organismes contributeurs.

1.1. Un système de retraite financé principalement par les cotisations

Quatre cinquièmes (82 %) du financement du système de retraite provient de cotisations sociales (266 milliards d'euros en 2017), dont 39 milliards d'euros de cotisations d'équilibre versées par l'État en tant qu'employeur des fonctionnaires de la fonction publique de l'État.

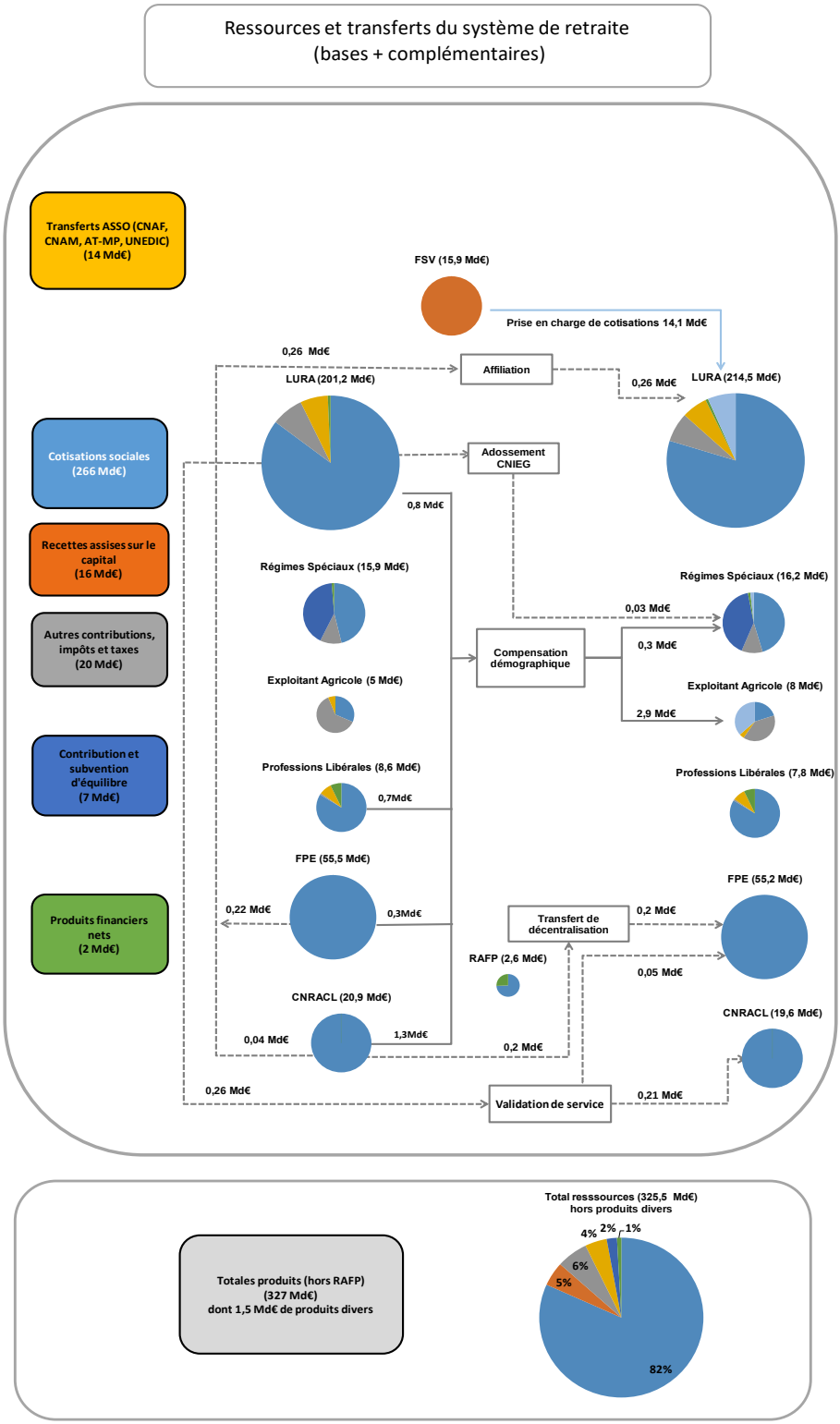
Un dixième des recettes (11 %) est constitué d'impôts et taxes et contributions sociales (ITACS), qui représentent 36 milliards d'euros.

Les autres ressources sont composées de prises en charge de l'État (2 %, pour l'essentiel des subventions d'équilibre pour certains régimes spéciaux), de transferts d'organismes tiers tels que l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale (5 %), de produits de gestion (1 %) et, enfin, de recours à la dette ou aux réserves pour couvrir les besoins de financement (2 %).

Tableau 3 - Principaux documents disponibles sur le système de retraite et sa situation financière

	Vision consolidée	Champ	Niveau de détails des données financières
Rapport de la CCSS	Non, uniquement régime par régime	Tous les régimes de base et complémentaires et fonds	Fin (détail des dépenses et des produits)
LFSS en chiffres	Oui	Tous les régimes de base + FSV	Agrégé (dépenses, recettes)
Annexe B à la loi de financement de la sécurité sociale	Oui	Tous les régimes de base + FSV	Agrégé (dépenses, recettes, solde)
Rapport annuel du COR	Oui	30 principaux régimes de base et complémentaires + FSV	Moyen (en points de PIB ; principaux agrégats financiers : droits directs, droits dérivés, cotisations salariales, produits et charges techniques, etc.)
Annexes au PLF (jaunes budgétaires)	Non, uniquement régime par régime	*Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique :* Régimes de base et complémentaires de la fonction publique *Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale :* Montant des subventions budgétaires versées à certains régimes de retraite, montant des impôts et taxes reçus par la branche vieillesse	Moyen (principaux agrégats financiers : droits directs, droits dérivés, cotisations salariales transferts, etc.)
LPFP	Oui	Agrégation régimes de base + régimes sociaux Régimes complémentaires	Agrégé (dépenses, recettes, solde)
Compte général de l'État	Non, uniquement régime par régime	Les principaux équilibrés par l'État (SRE, FSPOEIE, SNCF, RATP, Mines, SEITA)	Agrégé (dépenses, recettes, solde et besoins de financement)

Graphique 25 - Ressources et transferts de l'ensemble du système de retraite



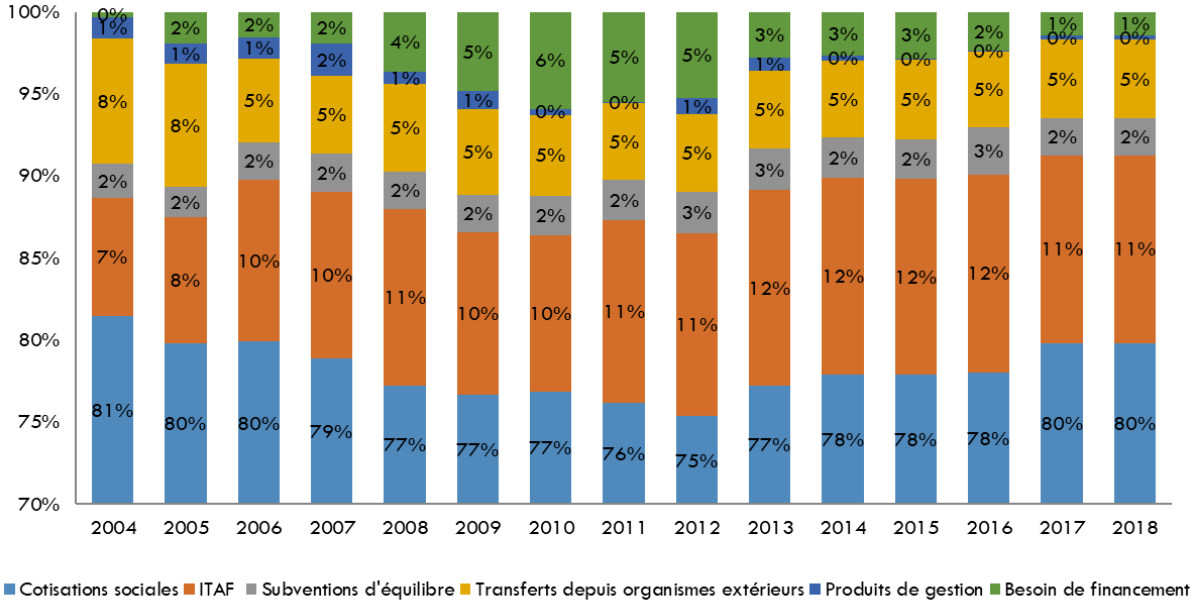
Note : la présente cartographie utilise les regroupements de régimes suivants : LURA (Cnav, Msa salariés, Rsi, Agirc-Arrco, Rci, Ircantec, Cavimac), Exploitant Agricole, CNRACL, FPE (y compris FSPOEIE), Professions libérales (Cnavpl, Cnbf, Cnavpl Rc, Cnbf Rc), Régimes spéciaux (Canssm, Enim, Ratp, Crpnsnfc, Cnieg, Bdf, Crpcen, Crpnac, Opéra de Paris, Comédie Française, SEITA, Préfecture du haut rhin, RISP, CRCFE, CRFCROM). Les données mobilisées incluent les mesures de la LFSS 2018.
(1) Concernant la FPE et les régimes spéciaux, le terme "invalidité" comprend seulement les pensions d'invalidité versées après l'âge légal de départ en retraite du dit régime.

Source : DSS 6A/6C, données CCSS septembre 2017 pour année 2018

1.2. Une part des cotisations prépondérante et stable dans le financement du système de retraite

Entre 2004 et 2018, la part du financement contributif du système de retraite a été préservée avec une part des cotisations se maintenant aux alentours de 80 %, sauf entre 2008 et 2012 lorsque le système présentait un déséquilibre financier supérieur à 3 %. Par ailleurs, en 2006, le poids des ITAF a légèrement progressé – de l'ordre de 3 points – alors que celui des transferts depuis les organismes extérieur a reculé de trois points.

Graphique 26 - Structure de financement du système de retraite de 2004 à 2018[1]



Source : Rapport annuel du COR - Juin 2019

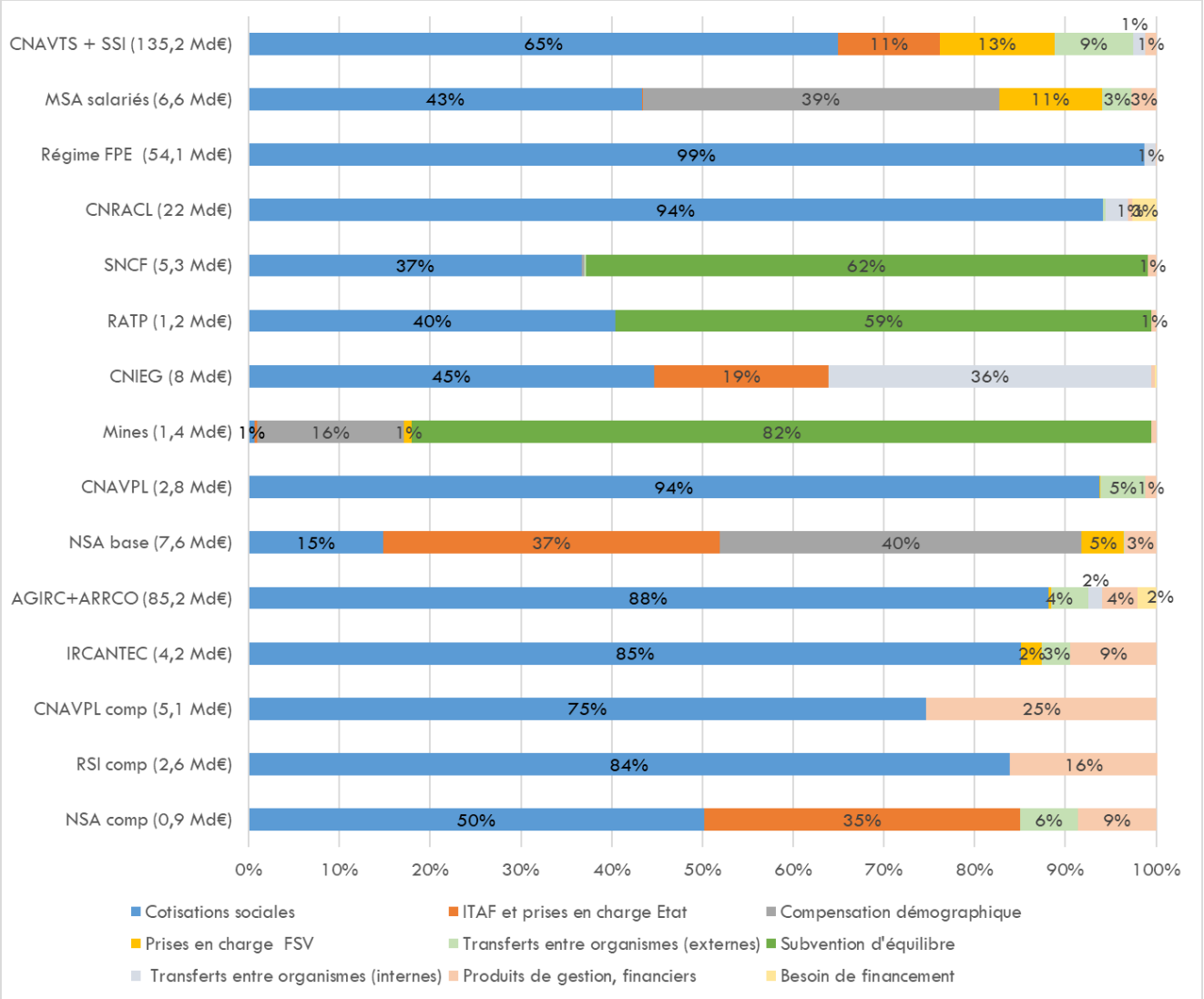
1.3. Des sources de financement très hétérogènes selon les régimes

La nature des recettes est très différente d'un régime à l'autre (*cf.* graphique ci-dessous) : certains d'entre eux sont financés quasi-exclusivement par des cotisations tandis que d'autres bénéficient d'autres recettes, comme des taxes et contributions, des produits financiers ou des transferts.

Pour autant, il n'existe pas nécessairement de lien entre la nature des financements et celle des dépenses financées ; en particulier il n'y a aucun lien direct entre le poids de la fiscalité dans un régime et la nature solidaire des dépenses. Des dépenses de même nature sont donc financées différemment selon le régime qui les sert.

[1] La structure des dépenses présentée dans les travaux du COR diffère de celle construite à partir des données de la Commission des comptes de la écurité sociale, en raison des conventions spécifiques retenues dans chacun des exercices et des écarts de champ.

Graphique 27 - Répartition des recettes affectées aux régimes selon leur nature.



Source : Rapport annuel du COR - Juin 2019

Les régimes de la fonction publique et des professions libérales sont essentiellement financés par des cotisations. Les recettes des régimes de la fonction publique sont en effet quasi-intégralement constituées de cotisations (elles représentent 99 % des recettes du SRE et 94 % des recettes de la CNRACL). Les cotisations représentent également une part prépondérante du financement de la CnavPL (94 %).

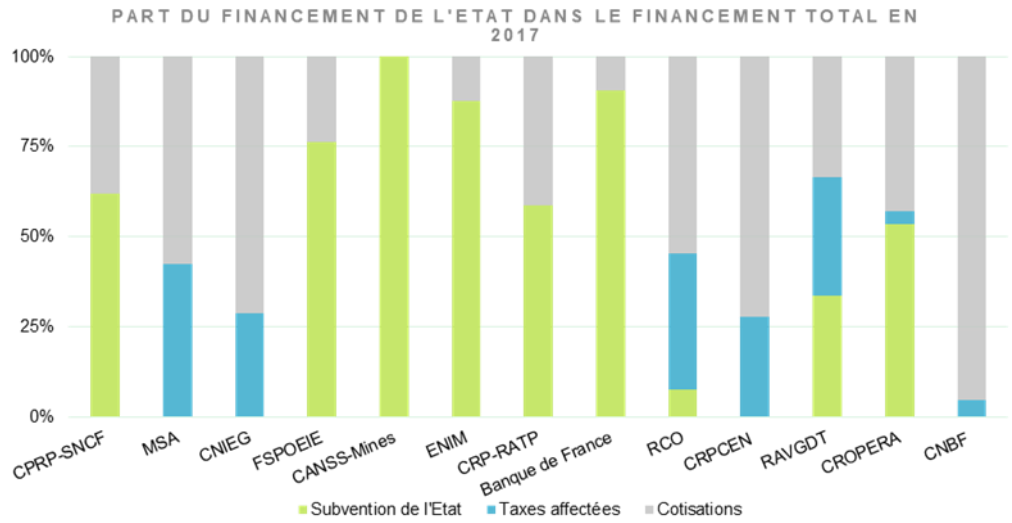
La part des cotisations est aussi prédominante dans la plupart des régimes complémentaires (88 % pour l'Agirc-Arrco, 85 % pour l'Ircantec, 84% pour le RCI et 75 % pour les régimes complémentaires des professions libérales).

Les cotisations représentent enfin 65 % des recettes de la Cnav (y compris sécurité sociale des indépendants).

Le financement de certains régimes est en grande partie assuré par une subvention d'équilibre versée par l'État. Les subventions d'équilibre de l'État représentent près de 60% des ressources des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, et 82 % de celles du régime des mines.

L'État finance également d'autres régimes *via* des taxes affectées ou d'autres contributions publiques. Le graphique ci-dessous présente un panorama agrégé de ces financements :

Graphique 28 - Part du financement de l'État dans le financement des régimes en 2017



Source : direction du budget.

Ainsi, les impôts, taxes et contributions sociales constituent une part importante des ressources du régime de base des exploitants agricoles (37%). La contribution tarifaire d'acheminement représente également une ressource majeure pour la CNIEG (19 % des recettes).

A ces différentes ressources s'ajoutent des mécanismes compensatoires entre les régimes eux-mêmes qui amènent de nombreux flux financiers inter-régimes (aussi bien de base que complémentaires) et contribuent au financement des régimes (*cf. infra*).

Pour certains régimes très défavorisés par leur démographie, les transferts de compensation démographique peuvent représenter une proportion significative des ressources. Cette part, s'établit à 39 % pour le régime de base des salariés agricoles et 40 % pour celui des non-salariés agricoles (*cf. infra*).

La Cnav bénéficie de ressources externes en provenance du Fonds de solidarité vieillesse – FSV – (13 %) ou d'autres organismes (9 %), notamment de la branche famille (financement des majorations de durées d'assurance pour enfant et des périodes validées au titre de l'AVPF).

Une part importante (36 %) des ressources de la CNIEG provient de transferts de la Cnav et de l'Agirc-Arrco dans le cadre de son adossement (*cf. infra*).

Enfin, il faut noter que le système de retraite bénéficie de recettes affectées par l'État en compensation d'exonération de cotisations d'assurance vieillesse (18,7 Md€ en 2020). En effet, la perte de recettes qui résulte des allègements généraux pour la branche vieillesse des Régimes obligatoires de base de sécurité sociale (9,9 Md€ en 2020) et pour les régimes complémentaires obligatoires de retraite (5,5 Md€ en 2020) est compensée par l'État *via* l'affectation de TVA à l'Acoss et à la CNAM. En outre, les pertes de recettes liées aux exonérations ciblées de cotisations

sociales font l'objet d'une compensation intégrale par crédits budgétaires aux organismes concernés (3,2 Md€ en 2020).

III. La distinction entre le financement des prestations contributives et le financement des éléments de solidarité n'est pas clairement assurée

Dans la plupart des régimes, le montant des dispositifs de solidarité n'est, sauf exceptions, pas isolé. L'absence d'une ressource spécialement affectée aux dispositifs de solidarité signifie que ces derniers sont financés par les ressources générales des régimes, au même titre que les prestations contributives.

Mais dans d'autres cas, et notamment pour les régimes alignés, le financement des dispositifs de solidarité est à l'inverse en partie isolé. Ces régimes reçoivent en effet des transferts en provenance d'autres organismes en contrepartie des droits attribués au titre de la solidarité. Ces financements sont principalement assurés par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), la Cnaf et l'UNEDIC.

Ce financement consiste :

- soit en une prise en charge de prestations (compensation des dépenses supplémentaires au moment où elles sont versées) : c'est notamment le cas de la prise en charge par la Cnaf des majorations de pension pour enfant dans les régimes de base ou de celle d'une partie du minimum contributif par le FSV ;

- soit en une prise en charge de cotisations (versement au régime de l'équivalent d'une cotisation au moment du fait générateur) : dans ce cas, les organismes financeurs (Cnaf pour l'AVPF, FSV et UNEDIC pour le chômage) se « substituent » à l'employeur pour verser des cotisations aux régimes de retraite.

Le FSV, dont les missions sont définies aux articles L. 135-1 à L. 135-5 et R. 135-1 à R. 135-17 du code de la sécurité sociale joue un rôle important pour financer les droits non contributifs : il assure le refinancement des régimes de retraite au titre de certains avantages vieillesse à caractère non contributif, relevant de la solidarité nationale. Le périmètre des régimes concernés varie cependant selon les avantages considérés.

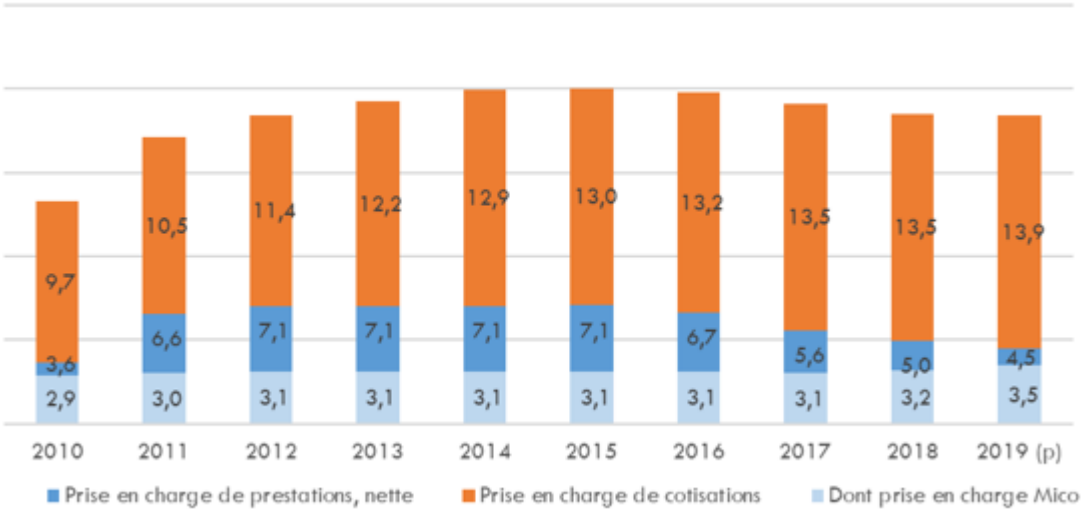
Au titre de la solidarité nationale, il finance les allocations du minimum vieillesse aux personnes âgées, pour tous les régimes de retraite qui en assurent le service ainsi que la prise en charge forfaitaire des cotisations de retraite au titre de la validation gratuite des périodes de chômage pour le régime général, les salariés agricoles et, depuis 2001, à l'Agirc-Arrco. Il assure aussi la prise en charge forfaitaire des validations gratuites de trimestres au titre d'autres périodes non-travaillées comme les périodes de volontariat de service civique, les arrêts de travail (maladie, maternité, accident du travail, maladie professionnelle et invalidité) pour la Cnav, la MSA et les indépendants. Pour le régime général et la MSA, ces prises en charge ont été étendues aux périodes de stage de la formation professionnelle, ainsi qu'au complément de cotisations d'assurance vieillesse dans le cadre d'un contrat d'apprentissage.

Le périmètre des avantages pris en charge par le FSV a également significativement varié au cours des dernières années. La prise en charge du minimum contributif (MICO) en constitue une bonne illustration. Le FSV assure en effet jusqu'en 2019 la prise en charge d'une partie, fixée par décret, de la dépense du minimum contributif (MICO) servi par la Cnav, la MSA et le régime social des indépendants (avant son intégration dans le régime général en 2018). Le minimum contributif est

partiellement financé par le FSV depuis 2011, mais avec des conditions de prise en charge qui ont connu de nombreuses modifications ces dernières années : après avoir été forfaitaires durant de nombreuses années (3,5 Md€ par an), elles sont devenues avec la LFSS pour 2015 proportionnelles à hauteur de la moitié des masses effectivement versées par les régimes, pour enfin connaître une extinction progressive prévue en LFSS pour 2017 suivant des montants définis par décret jusqu'en 2019.

Enfin, les modalités de financement du FSV ont aussi considérablement évolué au cours des dernières années. Il est dorénavant financé par des recettes assises sur les revenus du capital pour les prises en charge de cotisations ou de prestations relevant de la solidarité.

Graphique 29 - Prises en charge de cotisations et de prestations, dont le minimum contributif, par le FSV (2011-2019), en milliards d'euros



Source : rapports à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2012 à septembre 2019

IV. La logique professionnelle et les évolutions démographiques des régimes conduisent à de multiples mécanismes compensatoires peu lisibles

Le système de retraite actuel repose sur de multiples mécanismes financiers entraînant des transferts conséquents aussi bien en provenance d'autres branches de la sécurité sociale (principalement la Cnaf qui assure la prise en charge des majorations de pensions pour enfant et des cotisations AVPF) qu'entre les régimes eux-mêmes (*cf.* tableau *infra* sur le champ des régimes de base).

Les régimes spéciaux ou les régimes à démographie défavorable sont équilibrés par des dispositifs budgétaires, qui peuvent être tantôt la compensation démographique, tantôt des subventions de l'État, tantôt de la fiscalité affectée.

Tableau 4 - Evolution des transferts internes aux régimes de base

en milliards d'euros

	2017	%	2017 pro forma	2018	%	2019 (p)	%	2020 (p)	%
Total des transferts internes aux régimes de base	**30,0**	***-2,2***	**27,1**	**27,2**	***0,3***	**27,0**	***-0,8***	**27,2**	***0,8***
Transferts internes aux branches	16,3	*-4,6*	13,4	13,6	*1,4*	13,2	*-2,4*	13,3	*0,3*
Branche vieillesse	**13,7**	***-4,0***	**10,9**	**11,1**	***2,2***	**10,8**	***-2,6***	**10,8**	***0,3***
Compensation démographique	7,4	*-3,6*	5,9	6,0	*2,8*	5,9	*-2,6*	5,8	*-0,8*
Transfert d'équilibrage	1,7	*-17,7*	0,4	0,5	*8,7*	0,2	*--*	0,2	*-17,5*
Autres	4,6	*2,0*	4,6	4,6	*0,7*	4,7	*2,4*	4,8	*2,4*
Branche maladie	**1,9**	***-9,4***	**1,8**	**1,7**	***-5,2***	**1,7**	***-1,3***	**1,7**	***1,5***
Transfert d'équilibrage	0,6	*17,0*	0,5	0,3	*-33,2*	0,3	*-10,5*	0,3	*-6,0*
Autres	1,3	*-18,6*	1,3	1,4	*5,6*	1,4	*1,0*	1,4	*3,1*
Branche AT-MP	**0,4**	***-4,0***	**0,4**	**0,4**	***10,2***	**0,4**	***-4,5***	**0,4**	***-4,6***
Branche Famille	**0,3**	***-0,2***	**0,3**	**0,3**	***0,0***	**0,3**	***0,2***	**0,3**	***0,4***
Transferts entre branches	13,7	*0,9*	13,7	13,6	*-0,7*	13,7	*0,9*	13,9	*1,3*
Pris en charge par la CNAF	**12,1**	***0,5***	**12,1**	**12,1**	***0,0***	**12,2**	***1,0***	**12,4**	***1,3***
Prise en charge de cotisations	7,1	*0,5*	7,1	7,0	*-1,2*	7,1	*0,6*	7,1	*0,8*
Prise en charge de prestations	5,0	*0,5*	5,0	5,1	*1,7*	5,2	*1,4*	5,3	*2,1*
Pris en charge par la CNAM-AT	**1,2**	***5,0***	**1,2**	**1,2**	***-0,4***	**1,2**	***-1,8***	**1,2**	***0,7***
Pris en charge par la CNAM	**0,4**	***-0,8***	**0,4**	**0,3**	***-25,4***	**0,3**	***7,4***	**0,3**	***3,1***

Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2019

1. La compensation démographique : une tentative complexe de correction des disparités démographiques

Que ce soit en termes de volume des masses financières concernées (7,4 Md€ en 2017 ; *cf.* tableau *supra*) ou de nombre de régimes concernés, la principale source de transferts financiers dans le système de retraite actuel est la compensation généralisée vieillesse, dite compensation démographique.

La compensation démographique vise à corriger partiellement la disparité démographique entre les différents régimes. Cette disparité est mesurée en calculant un solde fictif pour chacun des régimes de retraite correspondant à la différence entre des recettes et des charges reconstituées pour chaque régime, compte tenu, respectivement, d'une cotisation et d'une prestation de référence communes. Les régimes excédentaires, à l'issue de ce calcul théorique, sont débiteurs à la compensation à hauteur de leur excédent et les régimes déficitaires sont créanciers à due concurrence de leur déficit.

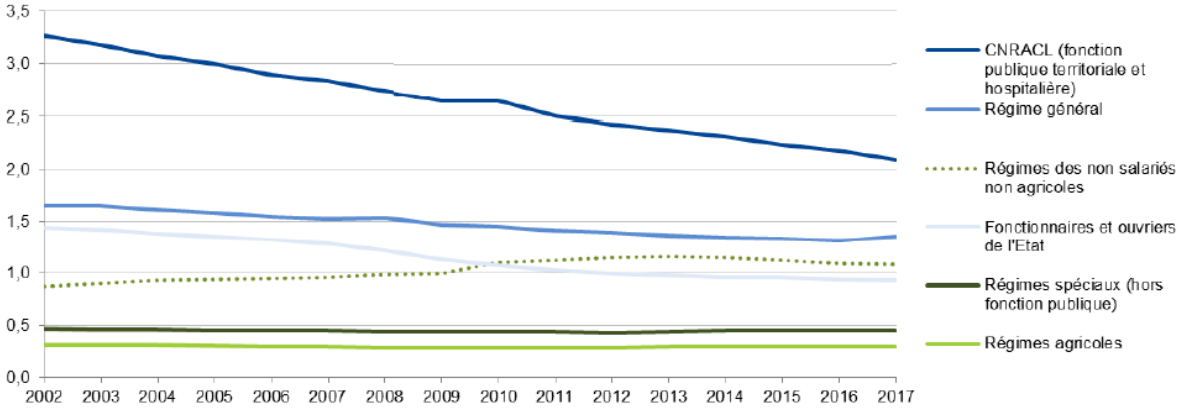
Ce mécanisme de compensation repose sur un certain nombre de paramètre définis conventionnellement. Ceux-ci peuvent toutefois être affectés par des mesures de gestion ou de nature comptable exogènes sans lien avec la situation démographique des régimes, ce qui peut modifier, par ricochet et de manière significative, le niveau des transferts versés ou reçus par les régimes.

A titre d'illustration, des mesures récentes de gestion ou de nature comptable ont affecté l'évolution de la prestation de référence utilisée pour la compensation démographique, avec un effet significatif sur les transferts à ce titre, sans que cela ne traduise des phénomènes démographiques (amélioration ou dégradation du ratio démographique).

Par ailleurs, ces règles de calcul, nécessairement conventionnelles s'agissant de règles destinées à s'appliquer à l'ensemble des régimes malgré leur diversité, peuvent s'éloigner de la réalité en termes de déséquilibre purement démographique entre les régimes. Cela s'explique notamment par la prise en compte de la capacité contributive des régimes. Toutefois, comme la compensation démographique n'intègre cette dernière dimension que pour les régimes de salariés (faute de pouvoir mesurer proprement l'assiette de cotisation des régimes de non-salariés), elle peut aussi s'éloigner de la capacité contributive réelle des régimes (*cf.* graphique ci-dessous où notamment les régimes

de la fonction publique d'État auraient une situation plutôt dégradée alors qu'ils sont contributeurs nets à la compensation démographique).

Graphique 30 - Ratios cotisants sur retraités par groupe de régimes



Source : Annexe 1 du PLFSS 2018 (PQE retraite) ; données de la CCSS de septembre 2018.

2. L'INTÉGRATION FINANCIÈRE : UN MÉCANISME PERMETTANT D'ASSURER L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE CERTAINS RÉGIMES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES

Plusieurs régimes sont intégrés financièrement au régime général : la CAVIMAC depuis 1998, le régime des salariés agricoles depuis 1963 et le RSI de 2015 jusqu'à sa suppression en 2018[1].

Ce mécanisme d'intégration financière au régime général a été mis en place afin d'assurer l'équilibre de régimes structurellement déficitaires. Dans ce cadre, la Cnav prend en charge le solde – excédentaire ou déficitaire – des régimes concernés ; en 2017, le montant des transferts d'équilibrage s'élevait à 1,7 Md€ (*cf.* tableau *supra*).

Cet équilibrage financier a été réalisé en contrepartie de l'alignement, ou a minima du rapprochement, des règles de liquidation des pensions des régimes concernés sur celles en vigueur au régime général. Dans le cas de la CAVIMAC et des salariés agricoles, le mode de calcul des cotisations a également évolué à la faveur de l'intégration financière de ces régimes.

3. L'ADOSSEMENT FINANCIER DU RÉGIME DES IEG : UNE STRUCTURE FINANCIÈRE COMPLEXE

Depuis le 1er janvier 2005, les modalités de gestion et de financement de la CNIEG ont évolué avec l'adossement financier du régime à la Cnav, l'AGIRC et l'ARRCO qui se traduit par un financement complexe du régime (*cf.* schéma *infra*). Ces évolutions découlent principalement d'une trajectoire financière prévisionnelle qui aurait été fortement dégradée en l'absence de réforme du fait de la nécessité pour les entreprises concernées de provisionner dans leur compte l'intégralité des engagements relatifs au régime de retraite des IEG.

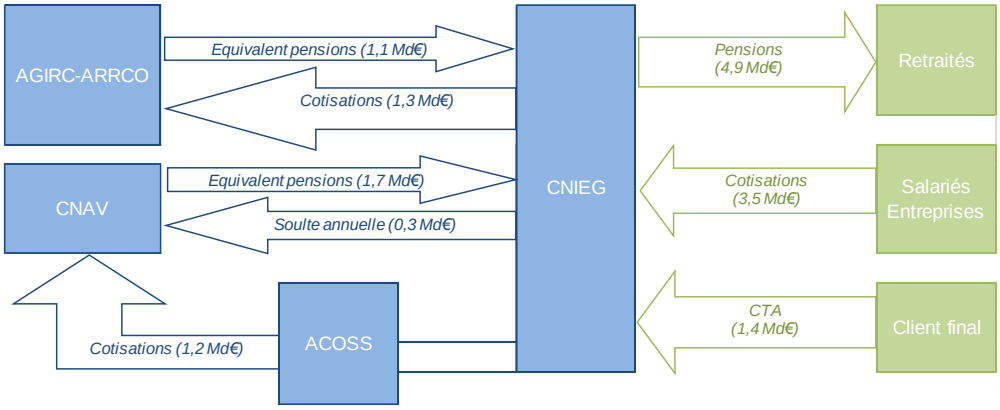
Ce mécanisme d'adossement repose sur l'identification des pensions de vieillesse équivalentes aux régimes de droit commun (Cnav pour la part de base et Agirc-Arrco pour la part complémentaire)

[1] Avant son intégration financière en 2015, ce dernier était équilibré par une fraction du produit de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS).

afin que celles-ci soient prises en charge indirectement par le régime général et l'Agirc-Arrco par le biais de transferts financiers. En contrepartie, la CNIEG leur verse des cotisations équivalentes au droit commun après reconstitution des taux à appliquer à l'assiette du régime spécial en fonction des taux et des assiettes plafonnées et déplafonnées de droit commun. Ce mécanisme se traduit ainsi à lui seul par quatre transferts distincts.

Enfin, la part restante des pensions versées par la CNIEG relevant de droits spécifiques est décomposée en droits spécifiques passés pour les activités régulées, droits spécifiques passés pour les activités non régulées et droits spécifiques futurs. La première catégorie de doits est financée par la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) alors que les deux dernières sont financées par des cotisations patronales.

Graphique 31 - Flux financiers 2017 entre les différents acteurs de l'adossement



Source : DSS/SDEPF/6A

E. EN DÉPIT DU RAPPROCHEMENT DES RÈGLES, LE SYSTÈME GÉNÈRE DES INÉGALITÉS DE MOINS EN MOINS ADMISES

I. La multiplicité et la complexité des règles en vigueur rendent le système peu lisible, inéquitable et inadapté à l'évolution des parcours professionnels

À la complexité institutionnelle et financière, s'ajoutent des règles d'acquisition des droits et des formules de calcul de la pension qui sont très différentes d'un régime à l'autre. Cette situation est source d'insécurité et d'iniquités pour les assurés, qui sont confrontés pour leur retraite à plusieurs organismes appliquant des règles de calcul distinctes. Le rapport du COR sur les polypensionnés (2011) et le rapport de la commission Moreau (2013) ont déjà souligné la complexité des mécanismes en jeu et les paradoxes auxquels ils conduisent.

1. LES MODES DE CALCUL DE LA RETRAITE VARIENT FORTEMENT SELON LES RÉGIMES

Deux techniques différentes de calcul de la retraite coexistent dans notre système, l'une fonctionnant en annuités et l'autre en points.

Dans les régimes de base du secteur privé et dans les régimes spéciaux, dont ceux de la fonction publique, la retraite se calcule en annuités, c'est-à-dire par référence à une durée d'assurance. La pension de retraite dépend de trois éléments : le taux de liquidation, le salaire de référence et le coefficient de proratisation, qui rapporte la durée d'assurance validée dans le régime à la durée d'assurance requise pour le taux plein.

Dans tous les régimes complémentaires et à la CnavPL, la pension se calcule en points. Les points acquis par les assurés au cours de leur carrière sont convertis en montant de pension au moment de la liquidation, en les multipliant par la valeur de service du point à cette date. Un coefficient d'abattement peut en outre s'appliquer en cas de départ avant la date à laquelle le taux plein prend effet.

Ces deux systèmes qui se superposent fonctionnent selon des logiques très différentes et conduisent ainsi à l'impossibilité pour les assurés d'évaluer l'impact de la modification d'un paramètre sur le montant et les conditions de liquidation de leurs futures pensions, les assurés étant nécessairement affiliés à la fois à un régime de base (généralement en annuité) et à un régime complémentaire (en points)

1.1. La durée d'assurance est décomptée selon des modalités hétérogènes

i. Les règles de validation de l'activité varient, conduisant à des droits différents pour un même effort contributif

Dans les régimes alignés, la durée d'assurance acquise au titre d'une activité professionnelle est calculée à partir du montant de la rémunération perçue pendant l'année. Depuis le 1er janvier 2014, un revenu d'un montant équivalent à 150 fois le SMIC horaire (soit environ 1523€ brut en 2020) permet de valider un trimestre, dans la limite de quatre trimestres par année civile. Auparavant (pour

les périodes comprises entre le 1er janvier 1972 et le 31 décembre 2013), il était nécessaire d'avoir cotisé sur la base d'un revenu équivalent à 200 heures SMIC.

Cette règle, qui vise à favoriser l'acquisition des droits pour les assurés aux plus modestes rémunérations, permet ainsi à tout assuré dont l'activité annuelle est rémunérée au moins l'équivalent de 600 heures de SMIC (soit environ 6090€ brut annuel en 2020) de valider le nombre maximum de trimestres possible au titre de cette année, soit 4. Elle induit de ce fait une linéarité dans l'acquisition des droits pour les assurés percevant des rémunérations au-delà de ce seuil. Néanmoins, cette règle induit de forts effets de seuil pour les assurés dont l'activité est très incomplète puisqu'un euro de revenu cotisé en moins peut dans certains cas engendrer la perte d'un trimestre entier de cotisations. Par ailleurs, même en validant le maximum de trimestres possibles par année civile et en disposant d'une carrière complète, les travailleurs à faibles revenus disposent *in fine* de faibles revenus de référence. Cela peut se traduire, sous réserve de l'existence d'un minimum de pension, par des niveaux de retraite faibles.

Dans certaines situations, la validation de droits peut s'effectuer sur la base d'une assiette forfaitaire notamment pour certains travailleurs indépendants du régime général, les exploitants agricoles et leurs conjoints, les marins et les assurés de la CAVIMAC. Chez les exploitants agricoles, cette assiette minimale, applicable dès lors que l'exploitant est en activité au 1er janvier, leur permet de valider quatre trimestres au titre de cette année.

Dans les régimes de la fonction publique et la plupart des autres régimes spéciaux, la durée d'assurance correspond à une période calendaire (exemple : un trimestre est validé pour une durée de service de 45 jours dans la fonction publique).

ii. La prise en compte du travail à temps partiel peut conduire à des montants de pension différents

Dans les régimes du secteur privé, le travail à temps partiel est soumis aux mêmes règles de validation que les autres activités rémunérées classiques (règle des 150 heures SMIC). Le salaire porté au compte est proportionnel à la durée travaillée.

Dans les régimes de la fonction publique, les assurés bénéficiant d'un temps partiel voient le calcul de leur durée de service calculée au *prorata* de la quotité de travail. Le salaire de référence qui sera pris en compte au moment de la liquidation est néanmoins le traitement indiciaire des 6 derniers mois à temps plein.

Ainsi deux assurés travaillant selon la même quotité de temps de travail disposeront *in fine* de montants de retraite extrêmement différents.

iii. Les périodes non cotisées font également l'objet de règles diverses

À ces périodes cotisées peuvent s'ajouter, dans l'ensemble des régimes, mais de façon plus ou moins étendue et selon des modalités diverses, des périodes validées au titre de la solidarité, sans contribution directe de l'assuré. Il s'agit notamment des périodes assimilées attribuées au titre de la maladie, de la maternité, du chômage. Des périodes peuvent également être accordées au titre des enfants (majoration de durée d'assurance).

1.2. Le taux de liquidation de la pension varie selon que le régime est intégré ou non

La pension est servie en proportion d'un taux de liquidation, déterminé en fonction de l'âge à la liquidation et de la durée d'assurance tous régimes. Le taux plein est égal à 50 % dans les régimes de base des salariés et non-salariés du secteur privé, et à 75 % dans les régimes spéciaux, dont ceux des fonctionnaires.

Cette différence de taux s'explique notamment par le fait que les fonctionnaires cotisent principalement sur la base de leur traitement indiciaire.

Par ailleurs, depuis l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles, les assurés qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier du taux plein se voient appliquer une décote. Aujourd'hui, pour les salariés et les non-salariés du secteur privé nés à compter de 1953, la décote est fixée à 1,25 % par trimestre manquant pour atteindre la durée d'assurance du taux plein ou l'âge d'annulation de la décote (dans la limite de vingt trimestres). Le mode de calcul induisant le nombre de trimestres manquants le moins pénalisant pour l'assuré est retenu.

Dans la fonction publique, une décote a été mise en place en 2006. Son taux a augmenté progressivement au fil des générations et a rejoint celui du secteur privé en 2015.

La surcote sous sa forme actuelle a été instaurée par la réforme de 2003 et remplace le dispositif antérieur de majoration de durée d'assurance pour les trimestres accomplis au-delà de soixante-cinq ans et qui ne tenait pas compte de la durée d'assurance tous régimes. Elle permet aujourd'hui de majorer la pension en fonction du nombre de trimestres cotisés tous régimes confondus, après l'âge légal d'ouverture des droits et au-delà de la durée d'assurance requise pour le taux plein. Depuis 2009, le taux de la surcote est de 1,25 % par trimestre et les conditions applicables dans les régimes de la fonction publique ont été alignées sur celles du secteur privé.

1.3. La périodicité prise en compte pour déterminer le salaire de référence diffère selon les régimes

Dans le secteur privé, jusqu'à la réforme des retraites de 1993, le salaire de référence servant au calcul de la retraite était celui des dix dernières années d'assurance précédant le 60ème anniversaire ou l'âge de la liquidation s'il était plus avantageux. Depuis cette date, la période prise en compte a progressivement été élargie jusqu'à 25 années. Ainsi, depuis la génération 1948 pour les salariés du secteur privé et agricole et la génération 1953 pour les travailleurs indépendants, le salaire de référence est calculé sur la moyenne des 25 meilleures années de revenus, dans la limite du plafond de la sécurité sociale (41 136 € au 1er janvier 2020). Ces revenus sont actuellement revalorisés tout au long de la carrière, le 1er janvier de chaque année, en fonction de l'évolution de la valeur moyenne des indices des prix mensuels hors tabac calculée sur les 12 derniers mois.

Dans la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, le salaire de référence est le traitement indiciaire, hors primes, du dernier emploi occupé durant au moins six mois. Les primes qui représentent en moyenne 23% de leur rémunération sont donc exclues du calcul.

Certains régimes spéciaux conservent une base de calcul spécifique : la moyenne des 10 meilleurs salaires annuels pour les clercs et employés de notaire, la moyenne des 3 meilleures années

consécutives pour les artistes de l'Opéra de Paris et de la Comédie française et un salaire forfaitaire pour les mineurs et les marins.

Depuis 1993, les revenus reportés au compte dans les régimes de base des salariés du secteur privé sont désormais indexés sur l'inflation et non plus sur le salaire moyen. Cette réforme d'apparence technique aboutit à une revalorisation moins dynamique des droits constitués tout au long de la carrière et *in fine* à des montants de retraite moins élevés. Sont particulièrement pénalisés par ce changement les assurés dont les revenus ont peu augmenté au cours de leur carrière c'est-à-dire des assurés aux revenus plutôt modestes et ceux qui ont connu des difficultés en fin de carrière (chômage, activité partielle, maladie).

1.4. Une coordination dans la liquidation des droits des polypensionnés a été mise en place sur le seul champ des régimes alignés

Les pensions de retraite de base de droit propres des assurés polypensionnés des régimes alignés (salariés et travailleurs indépendants du régime général et salariés agricoles) liquidées depuis le 1er juillet 2017, font l'objet d'une liquidation unique afin de simplifier les démarches des assurés. Ces modalités concernent également les pensions de réversion lorsque le droit propre relève, ou aurait relevé de la liquidation unique.

Les retraites auparavant liquidées et versées séparément, malgré des règles proches, sont depuis cette date remplacées par une seule retraite qui fait l'objet d'une liquidation unique selon un seul calcul, à partir d'une carrière unifiée qui retient un revenu annuel moyen agrégeant l'ensemble des rémunérations année par année (et non plus calculé au *pro rata temporis*) et des trimestres écrêtés de façon globalisée. La retraite ainsi liquidée fait l'objet d'un plafond global.

Toutefois, ce mécanisme ne concerne que la retraite de base des trois régimes alignés et ne s'applique pas aux autres catégories de polypensionnés (salarié du privé / fonctionnaire, salarié du privé / professionnel libéral, etc.).

1.5. Les pensions liquidées ne sont pas revalorisées selon les mêmes modalités dans les régimes en annuités et en points

Au cours de la retraite, la pension évolue en fonction du coefficient de revalorisation des pensions.

Dans les régimes de base en annuités, avant 1987[1], la revalorisation des pensions prenait en compte l'évolution du salaire moyen des assurés. Cette indexation sur les salaires a été remplacée par une indexation sur les prix.

Dans les régimes en points, les pensions évoluent selon la valeur de service du point. Cette valeur de service du point est également désormais indexée le plus souvent sur l'inflation, même si les régimes fonctionnant en points ont pu utiliser diverses formules (taux de revalorisation différencié en fonction de leur année d'acquisition, indexation de l'inflation diminuée d'un coefficient…).

[1] Evolution pérennisée par la réforme de 1993

2. CES MODES DE CALCUL PÉNALISENT OU AVANTAGENT SANS JUSTIFICATION LES ASSURÉS SELON LEUR SITUATION ET LES EMPÊCHE DE COMPRENDRE LEURS DROITS

2.1. Des iniquités liées au déroulement de la carrière

La complexité des règles en vigueur, outre la faible lisibilité qu'elle offre aux assurés, est également à l'origine de différences de traitement injustifiées entre les assurés.

Les récents travaux du COR ont montré que pour les assurés polypensionnés, les règles de détermination de la durée d'assurance tous régimes peuvent constituer selon les cas, soit un avantage, en permettant la validation de plus de quatre trimestres par an au total ou en portant le coefficient de proratisation au-delà de un, soit un désavantage (validation d'années incomplètes du fait des effets de seuil et de leur appréciation régime par régime) en particulier pour les pluriactifs affiliés au régime général et au régime des professionnels libéraux (CnavPL).

Par ailleurs, un assuré débutant sa carrière au régime général avant d'être affilié à un autre régime, hors régime aligné, sera défavorisé par la règle de détermination du salaire de référence (25 meilleures années) conduisant à retenir les années de début de carrière, par hypothèse les moins rémunératrices et revalorisées selon l'évolution des prix.

Ainsi, à carrière identique, le montant des retraites d'un polypensionné peut varier selon l'ordre dans lequel se sont succédé les périodes d'affiliation, notamment en raison des différentes règles de détermination du salaire de référence qui consistent à retenir soit la moyenne sur une période donnée (25 meilleures années au régime général), soit la dernière rémunération perçue (fonction publique et la plupart des régimes spéciaux).

2.2.Des iniquités dans la prise en compte des évènements de la vie

L'hétérogénéité de la législation, particulièrement marquée en matière de droits non contributifs, aboutit à traiter de façon incohérente et inéquitable les changements de situations personnelles survenant au cours de la vie professionnelle.

i. La naissance des enfants ne donne pas les mêmes droits dans tous les régimes

Aujourd'hui la naissance d'un enfant est inégalement prise en compte selon les régimes.

Dans le secteur privé, la naissance d'un enfant permet d'acquérir 8 trimestres de majoration de durée d'assurance (4 trimestres au titre de l'accouchement réservés aux femmes et 4 trimestres au titre de l'éducation), contre deux dans le secteur public (pour les enfants nés à compter de 2004). Par ailleurs, ces derniers ne comptent que pour le calcul du taux de liquidation (atteinte du taux plein) et pas pour le calcul du coefficient de proratisation, contrairement aux règles en vigueur pour le secteur privé.

De même, la naissance d'un troisième enfant est inégalement prise en compte selon les régimes. Dans le secteur privé, les parents bénéficient d'une majoration de 10 % de leur pension. Dans le secteur public, les parents bénéficient d'une majoration supplémentaire de 5 % par enfant au-delà de trois.

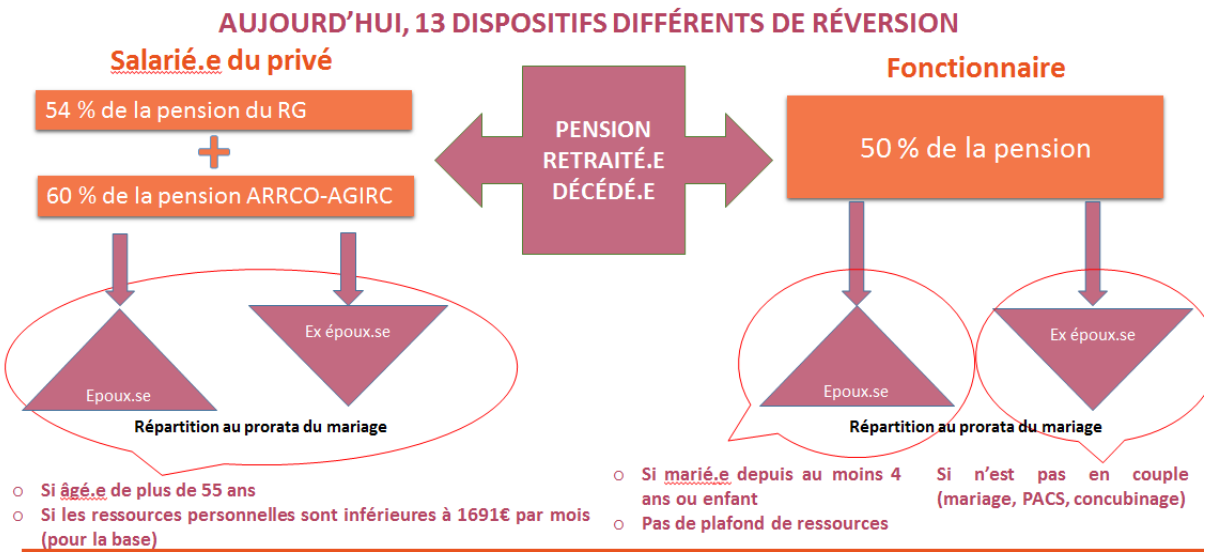
L'Agirc-Arrco prévoit une majoration de 10 % des points de retraites des parents d'au moins trois enfants[1], dans la limite d'un plafond de 2 000 € par an ou une majoration de 5 % par enfant à charge, la majoration maximale étant retenue.

ii. La pension de réversion est calculée selon des modalités très disparates

La pension de réversion existe dans tous les régimes de retraite sous condition de mariage, mais elle s'applique néanmoins de manière très disparate selon le régime auquel appartenait l'assuré décédé. Comme l'a souligné le COR dans des travaux du 31 janvier 2019[2], malgré de nombreuses évolutions réglementaires (suppression puis rétablissement de l'allocation veuvage entre 2003 et 2010 ; suppression puis rétablissement progressif de la condition d'âge pour la réversion entre 2004 et 2008 ; suppression des majorations de pension pour conjoint à charge versées par la Cnav et les régimes alignés en 2011, etc.), il existe toujours une grande hétérogénéité dans la prise en charge des événements de la vie conjugale en fonction des régimes de retraite. Il existe en effet 13 dispositifs différents de réversion dans le système actuel.

L'âge, les ressources, le statut conjugal, la durée de mariage, le taux de réversion, l'existence d'un minimum et d'un maximum de réversion, sont autant de paramètres qui distinguent les modalités de calcul entre régimes.

Le schéma ci-dessous illustre de façon explicite les différences de calcul de la pension de réversion entre salariés du privé et fonctionnaires :



[1] Des règles distinctes subsistent pour les périodes antérieures à la fusion des deux régimes

[2] « Retraite et droits conjugaux : panorama et perspectives », COR, 31 janvier 2019. http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-4407.pdf

Encadré : illustration sur cas-type

Un assuré, disposant d'une retraite globale de 1 800 €, est marié à une retraitée qui dispose d'une retraite de 1 800 €.

Si le conjoint était fonctionnaire de l'État, sa conjointe toucherait à son décès une pension de réversion de 900 € (1 800 € X 50 %), portant son revenu à 2 700 €, soit 75 % des revenus antérieurs du couple.

En revanche, si l'assuré était un ancien salarié du secteur privé (sa retraite se répartissant en 1 300 € en base et 500 € en complémentaire), sa conjointe toucherait uniquement une pension de réversion au titre de la retraite complémentaire de son ex-conjoint, de 300 € (500 € x 60 %) car elle dépasserait la condition de ressources fixée pour la retraite de base. Son revenu serait de 2 100 € (58 % des ressources avant décès).

iii. Les périodes d'interruption d'activité ne sont pas compensées de façon identique dans tous les régimes

En cas d'interruption d'activité liée à certains aléas de la vie, tels que le chômage, la maladie, la maternité, l'invalidité ou encore les accidents du travail et maladies professionnelles, différents dispositifs permettent aux assurés d'acquérir des droits à retraite.

Ceux-ci reposent sur une multiplicité de règles distinctes, en fonction du régime d'affiliation de l'assuré, des modalités d'indemnisation du risque par les régimes de sécurité sociale, et du type de risque considéré.

A titre d'exemple, en cas de maladie, les salariés du secteur privé se voient attribuer au régime général un trimestre dit « assimilé » (sans contrepartie directe de cotisation) pour chaque période de 60 jours de perception d'indemnité journalière maladie, qui compte pour leur durée d'assurance mais ne donne pas lieu à un report au compte. Dans les régimes statutaires, les congés maladie sont pris en compte de la même façon que si l'agent était en activité. Pendant ces périodes, la rémunération est maintenue en tout ou partie et soumise à cotisations.

II. Il en résulte de fortes inégalités de montants de pensions entre régimes

Les différences de pension entre régimes résultent naturellement des structures de qualification, des carrières et des revenus des affiliés à chaque régime. Elles peuvent aussi être le reflet des conditions différentes d'acquisition des droits ou de mode de calcul des pensions. La part élevée de polypensionnés rend l'exercice de comparaison difficile, notamment en termes de taux de remplacement.

Graphique 32 - Montant mensuel brut moyen de la pension de droit direct selon le principal régime d'affiliation, à fin 2017

	Tous retraités de droit direct			Retraités de droit direct à carrière complète[5]		
	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes
Tous retraités de droit direct	**1 420**	**1 100**	**1 780**			
Retraités de droit direct d'un régime de base	**1 430**	**1 100**	**1 790**	**1 840**	**1 510**	**2 090**
Unipensionnés d'un régime de base	**1 360**	**1 060**	**1 750**	**1 880**	**1 530**	**2 180**
dont anciens salariés	**1 390**	**1 080**	**1 780**	**1 930**	**1 570**	**2 250**
Salariés du régime général	1 260	930	1 710	1 830	1 450	2 180
Fonctionnaires civils de l'État	2 310	2 150	2 560	2 600	2 440	2 800
Fonctionnaires militaires de l'État	1 750	1 360	1 790	2 470	2 030	2 490
MSA salariés	600	550	630	1 780	1 750	1 780
Fonctionnaires CNRACL	1 520	1 450	1 850	1 970	1 890	2 190
Régimes spéciaux[1]	2 160	1 860	2 250	2 710	2 340	2 770
dont anciens non-salariés	**790**	**560**	**1 050**	**870**	**670**	**1 020**
MSA non-salariés	700	530	900	800	640	930
SSI	740	510	970	1 320	1 040	1 450
Professions libérales	1 960	1 270	2 280	2 670	1 700	2 990
Polypensionnés de régimes de base ayant un ancien régime principal[2]	**1 560**	**1 200**	**1 840**	**1 780**	**1 460**	**1 970**
dont anciens salariés	**1 640**	**1 270**	**1 950**	**1 900**	**1 580**	**2 090**
Salariés du régime général	1 410	990	1 780	1 730	1 330	1 960
Fonctionnaires civils de l'État	2 140	1 890	2 390	2 270	2 050	2 450
Fonctionnaires militaires de l'État	2 700	1 610	2 730	2 780	1 790	2 800
MSA salariés	1 590	1 380	1 700	1 860	1 750	1 910
Fonctionnaires CNRACL	1 620	1 540	1 780	1 730	1 670	1 800
Régimes spéciaux[1]	2 300	1 760	2 450	2 430	2 020	2 530
dont anciens non-salariés	**1 220**	**870**	**1 470**	**1 310**	**990**	**1 500**
MSA non-salariés	830	720	980	900	810	1 020
SSI	1 260	860	1 390	1 450	1 150	1 500
Professions libérales	2 550	1 900	2 870	2 780	2 150	3 100
Autres polypensionnés de régime de base[3]	**1 360**	**1 070**	**1 520**	**1 510**	**1 260**	**1 600**
Autres retraités de droit direct[4]	**340**	**280**	**370**			

1. Régimes spéciaux : FSPOEIE, SNCF, RATP, CNIEG, Enim, CANSSM, Cavimac, CRPCEN, Caisse de réserve des employés de la Banque de France, Altadis, Retrep.
2. Pour les retraités polypensionnés, le régime indiqué correspond au régime principal, c'est-à-dire celui représentant plus de la moitié de la carrière.
3. Retraités bénéficiant d'un avantage de droit direct dans au moins trois régimes de base différents, dont aucun ne représente plus de la moitié de la carrière.
4. Retraités percevant un droit direct dans au moins un régime complémentaire (mais dans aucun régime de base).
5. Sont sélectionnés ici les seuls retraités ayant effectué une carrière complète et dont la quasi-totalité des composantes monétaires de la pension sont connues dans les données du modèle ANCETRE.

Note : Ces données excluent les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique. Certains des résultats présentés peuvent varier sensiblement d'une année à l'autre, notamment pour les catégories à faibles effectifs (voir fiche 1). Le tableau vise à fournir des ordres de grandeur et non à donner une évolution annuelle.

Champ : Retraités ayant perçu un droit direct (y compris majoration pour enfants) au cours de l'année 2017, résidant en France entière ou à l'étranger, vivants au 31 décembre 2017.

Sources : Les retraités et les retraites, édition 2019, DREES, EACR, EIR, modèle ANCETRE.

III. L'effort contributif des assurés n'est pas harmonisé

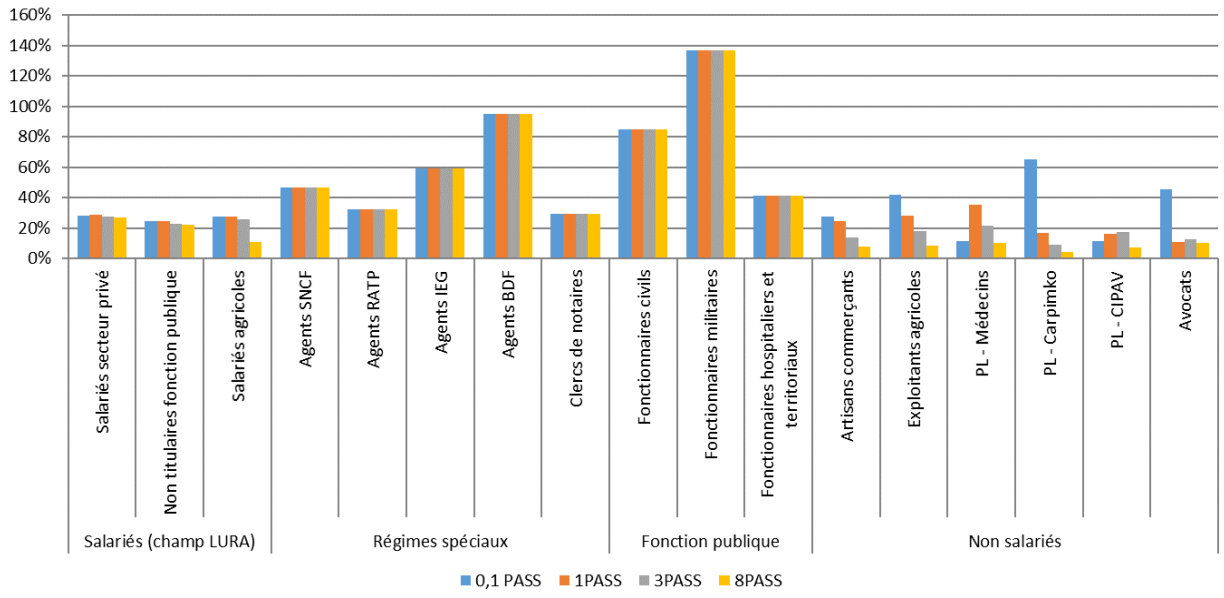
Les efforts contributifs des assurés sont variables, les taux de cotisations pouvant différer d'un assuré à l'autre, selon son régime d'affiliation ou son niveau de salaire.

Dans le cas des régimes de la fonction publique et des grandes entreprises nationales, les cotisations versées par l'employeur n'ont pas pour seule et unique cible l'acquisition de droits à la retraite pour les employés, mais visent également à équilibrer le régime. Ce double objectif conduit à des taux de cotisation nettement plus élevés pour ces régimes.

Dans certains régimes, la rémunération retenue pour le calcul de certaines cotisations vieillesse n'est prise en compte que jusqu'à concurrence d'une limite supérieure, c'est notamment le cas des régimes de base et complémentaires des salariés du secteur privé, des non titulaires de la fonction publique, ou encore des régimes de non-salariés. Dans ces derniers, pour les niveaux de revenus les plus faibles, les cotisations peuvent en outre être calculées sur des assiettes minimales. En conséquence de ce plafonnement, et, le cas échéant de l'application de ces assiettes minimales, le taux de cotisation décroit avec le niveau de revenus. Enfin, dans d'autres régimes, en particulier ceux de la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, le taux de cotisation est fixe, quel que soit le niveau de la rémunération.

Le graphique suivant présente le taux de cotisation global de différentes catégories professionnelles correspondant à différents niveaux de rémunération (équivalentes à 0,1 plafond de la sécurité sociale ou PASS, 1 PASS, 3 PASS et 8 PASS).

Graphique 33 - Taux de cotisation applicables aux rémunérations, selon le régime d'affiliation et le niveau de revenu (2018)



Note de lecture : en 2018, le PASS correspondait à 32 732 euros annuels.

Source : DSS/SDEPF/6C, les taux indiqués pour chaque population correspondent, le cas échéant, à la somme des taux de cotisations patronales et salariales de retraite de base et complémentaire applicables en 2018.

L'utilisation des taux de cotisation légaux ou conventionnels apparaît ainsi comme non pertinente pour évaluer la contributivité dans les différents régimes de retraite.

De plus, les assiettes de cotisation sont également variables : elles correspondent, pour les salariés, aux revenus bruts et pour les non-salariés, aux revenus nets soumis à l'impôt sur le revenu. Des écarts existent également parmi les salariés : dans les régimes de la fonction publique et des grandes entreprises nationales, les cotisations sont assises sur des rémunérations hors primes, tandis qu'elles concernent la quasi-totalité de la rémunération pour les salariés du secteur privé.

IV. Des conditions de départ inégales

On observe en France une grande diversité dans les âges de départ en retraite, qui s'échelonnent de moins de 55 ans (6% des départs pour la génération née en 1950) à plus de 65 ans (16% des départs pour la même génération). Ce phénomène résulte d'une part de l'existence de conditions d'ouverture des droits particulières à certains régimes spéciaux ou à certaines activités (catégories actives des fonctions publiques) et, d'autre part, de mécanismes de dérogation à l'âge légal qui concernent notamment les carrières longues ou la prise en compte de la pénibilité.

Si le dispositif carrières longues concerne le public et le privé, le dispositif de prise en compte de l'exposition aux facteurs de risque professionnels ne s'applique pas au secteur public, ce qui peut conduire un infirmier de catégorie A à ne pas voir pris en compte le travail de nuit qu'il effectue.

Pour un même métier, l'âge d'ouverture des droits peut donc être différent selon le régime d'affiliation auquel il appartient.

V. L'absence de lisibilité du système est une source d'inquiétude pour les Français et entraîne une perte de confiance dans son avenir, malgré l'assainissement de la situation financière

1. Un système perçu comme peu lisible, inégalitaire et dont l'avenir pose question

1.1. Un système perçu comme injuste

Selon une étude réalisée par l'Ifop pour la Fondation pour l'innovation politique en septembre 2018[1] auprès d'un échantillon de 3000 personnes représentatives de la population française, trois quarts (72 %) des personnes interrogées aboutissent à la conclusion que le système est « injuste pour la plupart des Français » et les deux tiers (67 %) le disent « injuste pour eux-mêmes ». Plus globalement, 85% d'entre eux considèrent aussi que le système est inégalitaire. Ce sentiment d'injustice est par ailleurs davantage présent dans les catégories sociales ayant les revenus les plus faibles.

Les raisons de ce sentiment d'injustice peuvent être multiples :

- Le système est perçu comme « compliqué » par 84 % des sondés, qui déclarent massivement manquer d'information. La difficulté généralisée de compréhension des règles du système actuel pourrait être l'une des sources de ce sentiment d'injustice, les règles applicables aux différentes catégories n'étant pas ou peu maîtrisées. Ainsi, certaines populations, qui ne sont pas nécessairement avantagées dans le système de retraite, sont perçues comme avantagées par rapport à d'autres catégories : par exemple, dans cette étude, 71 % des sondés considèrent que les fonctionnaires sont avantagés par rapport au reste de la population ;

[1] Fondation pour l'innovation politique (2018), Les Français jugent leur système de retraite.

- Au sein des 42 régimes, certains d'entre eux sont perçus comme offrant des avantages par rapport aux autres assurés. Il s'agit notamment des régimes spéciaux, qui sont considérés comme plus avantageux par 84% des sondés. Ces avantages ne sont pour autant pas considérés comme justifiés par la majorité des Français : 79 % des personnes estiment que les différences entre les régimes ne sont pas justifiées.

Ce ressenti est en décalage avec la réalité statistique ; selon le baromètre de la DREES de 2018, les retraités font face à des disparités de revenus moindres que dans le reste de la population. La période de retraite correspond donc davantage à une phase de lissage des inégalités que d'accroissement. Le « ressenti » de l'injustice s'explique par le manque de lisibilité du système et par la grande hétérogénéité de ses règles.

1.2. Un système qui suscite des inquiétudes

i. Sur l'évolution du montant des pensions et le maintien du niveau de vie

Toujours selon l'Ifop pour la Fondation pour l'innovation politique en septembre 2018, 65 % des Français estiment que le montant de leur retraite sera inférieur à celui de leurs parents, et, dans une même proportion, qu'ils vivront moins bien à la retraite que pendant la vie active. Cela témoigne donc d'une anticipation d'une baisse du rendement du système et d'une faible soutenabilité financière.

Le sentiment d'une pension qui serait plus faible que ses propres parents est particulièrement présent pour les sondés appartenant aux catégories pauvres ou modestes de l'étude (respectivement, 74 % et 75 %), traduisant soit un sentiment global de déclassement, soit un manque de confiance dans les capacités redistributives du système. En tout état de cause, même au sein des « hauts revenus » au sens de l'étude (plus de 3100 € par unité de consommation), ce sentiment demeure partagé par 43 % des sondés.

Il est à noter que les femmes, globalement peu favorisées par les propriétés du système, sont plus nombreuses que les hommes à exprimer leurs inquiétudes quant à l'avenir : 80 % d'entre elles (contre 71 % pour les hommes) répondent que le montant de leur retraite ne leur permettra pas de vivre de manière satisfaisante et 70 % (60 % pour les hommes) estiment qu'elles auront un niveau de retraite inférieur à celui de leurs parents.

Le Baromètre d'opinion de la DREES indique qu'en 2017, deux non-retraités sur trois anticipent que leur niveau de vie à la retraite sera inférieur à celui de l'ensemble de la population, et trois sur dix pensent même que leur niveau de vie à la retraite sera « bien moins bon ».

La crainte d'un niveau de pension trop faible est constante, en dépit des réformes qui ont été menées, au point de constituer la principale appréhension au moment du passage en retraite.

ii. Sur la survie même du système de retraite qu'il soit de base, complémentaire ou de la fonction publique

De nombreuses autres études montrent que les Français sont plus globalement inquiets pour la pérennité même du système de retraite, souvent dans une proportion plus importante que le montant de leur propre retraite. Ainsi, l'étude « les Français, l'épargne et la retraite », réalisée chaque année

par l'institut Ipsos montre que l'immense majorité (plus de 80%), craint pour la pérennité du système, alors qu'ils sont, dans ces études, environ 70% à craindre pour leur retraite personnelle.

En 2015, 90% des français se déclarent inquiets concernant l'avenir de notre système de retraites. 78% des français estiment possible que la France ne puisse plus financer les pensions des personnes qui arrivent à la retraite (sondage BVA-BCC).

La même année, dans le même ordre de grandeur, 84% des interrogés se déclarent inquiets concernant l'avenir du système français de retraites. (Opinion Way Les Echos d'octobre 2018).

Il est à noter que cette inquiétude concernant la pérennité de notre système de retraite, et notamment dans sa dimension « répartition », se traduit également par une montée en puissance de l'épargne. Selon l'enquête Odoxa Les Echos du 10 octobre 2015, une nette majorité de Français (57% contre 42%) déclare désormais épargner pour financer sa retraite. La part des épargnants a ainsi augmenté de 10 points depuis 2010.

iii. La complexité du système empêche les assurés de choisir en connaissance de cause les modalités de leur départ en retraite

La complexité du système empêche les assurés de choisir en connaissance de cause les modalités de leur départ en retraite.

L'ensemble des études montrent aussi que le système est particulièrement complexe et que la méconnaissance des règles est importante, malgré les importants dispositifs de droit à l'information existants. Selon ce même baromètre Ipsos, 68% des sondés déclarent ne pas connaître le montant prévisionnel de leur retraite et 78% déclarent en considèrent le calcul complexe.

Au-delà de la simple méconnaissance et d'un constat partagé de complexité, la très grande difficulté à comprendre les règles en place peut engendrer des prises de décisions sous-optimales de la part des assurés, par exemple en matière d'ajustement d'âge de départ à la retraite ou au regard de la décision de participer au marché du travail, qui pourraient ainsi avoir des répercussions importantes sur le futur niveau des pensions.

Enfin, comme évoqué *supra*, cette méconnaissance pourrait elle-même être la source des différents sentiments d'inquiétudes exprimés jusqu'ici. En effet,

- D'après le Sondage IFOP pour Fondapol d'octobre 2018, 84 % des interrogés estiment que notre système est compliqué. 59 % se disent mal informés sur son fonctionnement, dont 50 % de Français estiment qu'il n'est « pas clair » ;
- En novembre 2018, selon une enquête OpinionWay pour l'Agirc-Arrco, 82 % des nouveaux retraités auraient souhaité être informés de l'impact de leurs choix de vie sur le montant de leur retraite.

2. UNE PERTE DE CONFIANCE PARADOXALE DE LA PART DES JEUNES GÉNÉRATIONS

2.1. La confiance des nouvelles générations dans le système est rompue alors que les efforts consentis ont renforcé sa solidité et qu'il n'a jamais été aussi proche de l'équilibre.

L'étude précitée de la Fondation pour l'innovation politique montre que les jeunes générations sont les plus critiques envers notre système de retraites, alors que ce sont ces générations qui vont participer, *via* le marché du travail, à son financement.

Les jeunes (18-34 ans) sont ainsi les plus insatisfaits du système actuel (80 %) et une proportion équivalente considèrent que ce système est dépassé. Ils sont ainsi bien plus nombreux que le reste des Français (46 % contre 33 %) à plaider pour un système de retraite par capitalisation à la place d'un système par répartition. Cette proportion devient même majoritaire (52 %) chez les jeunes de moins de 25 ans.

Deux explications pourraient expliquer ce paradoxe :

- Une première serait liée à une forme d'individualisme, générationnel ou provoqué par l'éloignement de l'âge de la retraite, entraînant un souhait de ne pas contribuer à une solidarité pour laquelle l'horizon temporel du retour est très éloigné. Cette première explication, endogène au système par répartition, suppose des réponses de simplifications du système, mais surtout, plus globalement, de renforcement de la cohésion nationale et intergénérationnelle.

- Une seconde serait liée à l'enracinement d'une inquiétude systémique de disparition du système à long terme, provoqué par les débats récurrents d'une réforme de financement qui ont jalonné la vie de ces générations. Dans ce cas, l'inquiétude peut se traduire par une croyance sur le fait de ne pas bénéficier de la solidarité nationale le moment venu et donc de privilégier d'autres formes d'assurance, comme l'auto-assurance. Les réponses à apporter dans ce cas portent essentiellement sur la confiance dans la stabilité financière du système des retraites, par exemple par l'instauration de leviers efficaces et de règles de gestions justes et claires.

2.2. L'idée d'un appauvrissement actuel des retraités prévaut, alors même que jamais dans notre histoire nous ne les avons aussi bien protégés

Toujours selon l'étude de la Fondation pour l'innovation politique, 81 % des personnes interrogées considèrent que le système des retraites est actuellement désavantageux pour les personnes à la retraite, et 71 % des personnes interrogées considèrent que les retraités ont un niveau de vie inférieur à ceux des personnes en activité professionnelle. Ce sentiment est diffus et intergénérationnel : l'âge, le statut professionnel, le niveau de diplômes la taille de la famille comme de l'agglomération de résidence ne semblent avoir aucun impact significatif sur l'opinion des Français sur ce sujet.

Pourtant, les retraités ont aujourd'hui, selon les travaux du Conseil d'orientation des retraites, un niveau de vie équivalent à celui de la population active et supérieur à celui de la population dans son ensemble.

F. UN SYSTÈME RENDU PEU PILOTABLE DU FAIT DE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES ACTEURS ET DES MODALITÉS DE GOUVERNANCE

I. Une organisation et une gouvernance hétérogènes des caisses de retraite

Le système de retraite est composé d'une multitude d'organismes gestionnaires, dont la gouvernance extrêmement hétérogène a notamment été illustrée par les travaux du COR[1].

1. LES STRUCTURES GESTIONNAIRES DES RÉGIMES DE BASE ET INTÉGRÉS

Dans la majorité de ces caisses, un conseil d'administration représentant les assurés est chargé de l'administration de la caisse, qui demeure placée sous la tutelle des services de l'État, qui intervient également de façon diverse dans la procédure de nomination de la direction de la caisse. En revanche, tandis que certains régimes sont gérés par un réseau territorialisé sous le pilotage d'une caisse nationale, d'autres sont gérés par un établissement centralisé pouvant néanmoins avoir des implantations territoriales.

Ainsi, la branche vieillesse du régime général, la **Caisse nationale d'assurance vieillesse** (Cnav) est chargée d'assurer le financement des prestations d'assurance retraite et d'assurance veuvage du régime général et la définition des orientations de la gestion de l'assurance retraite des travailleurs salariés. La Cnav, établissement public à caractère administratif, dirige le réseau des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public. La Cnav est administrée par un conseil d'administration qui a, entre autres, pour rôle de faire toutes propositions lui paraissant nécessaire pour garantir dans la durée l'équilibre financier de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés, en particulier dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le conseil d'administration de la Cnav est par ailleurs saisi pour avis de tout projet de mesure législative ou règlementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence. Le conseil d'administration de la Cnav comporte 26 représentants des partenaires sociaux et 4 personnalités qualifiées. D'autres membres siègent avec voix consultative. Le directeur de la Cnav est nommé par décret en conseil des ministres après avis du président du conseil d'administration.

La **Caisse centrale de la mutualité sociale agricole** (CCMSA) est la tête de réseau des caisses régionales. À ce titre, elle représente la mutualité sociale agricole auprès des pouvoirs publics. Le conseil d'administration de la CCMSA est notamment saisi pour avis de tout projet de loi ou de tout projet de mesure réglementaire ayant des incidences sur les régimes obligatoires de protection sociale des salariés et des non-salariés des professions agricoles et notamment des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Il peut également faire toutes propositions de modification de nature législative ou réglementaire dans son domaine de compétence. Le conseil d'administration de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole est composé de 29 membres avec voix délibérative, dont 27 élus par l'assemblée générale centrale de la MSA et 2 désignés par l'UNAF.

La **gestion des régimes spéciaux** est assurée par des caisses qui ont, selon les cas, le statut d'établissement public (exemple de la CNRACL, chargée d'assurer la gestion de la retraite des

[1] « Architecture du système de retraite et liens financiers entre régimes », COR, séance plénière du 29 mars 2017. http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-3859.pdf

fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) ou d'organismes de sécurité sociale (exemples de la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) ou encore de la caisse de retraite et de prévoyance du personnel de la SNCF). La gestion de la CNRACL est assurée par la caisse des dépôts et consignations.

La **gestion des retraites des fonctionnaires de l'État** est assurée par le service des retraites de l'État, qui est un service à compétence nationale rattaché à la Direction générale des Finances publiques et ne dispose donc pas d'instances de gouvernance autonomes.

L'État exerce un pouvoir de tutelle sur ces caisses, exception faite, de par sa nature juridique, du service des retraites de l'État. Il est représenté auprès de leur conseil d'administration par des commissaires du gouvernement et les délibérations de leur conseil d'administration ne deviennent exécutoires (à l'exception de celles qui doivent être soumises à approbation) que si l'État ne s'y oppose pas. Des conventions d'objectifs et de gestion entre ces caisses et l'État, comportant des engagements réciproques, sont prévues par la loi.

Les structures gestionnaires des régimes complémentaires

S'agissant des **professions libérales**, le régime d'assurance vieillesse des professions libérales est constitué d'une caisse nationale (la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales – CnavPL) et de 10 sections professionnelles, qui assurent la gestion du régime de base pour le compte de la CnavPL et assurent également la gestion des régimes complémentaires propres aux professions concernées. La CnavPL est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public. Elle est administrée par un conseil d'administration composé de 16 membres titulaires : les présidents des 10 sections professionnelles et 6 membres désignés des syndicats représentant les professions libérales au niveau national. L'État exerce sa tutelle sur la CnavPL et sur les sections professionnelles, qui sont considérées comme des organismes de sécurité sociale.

L'Ircantec est administrée par un conseil d'administration de 34 membres, dont 16 administrateurs désignés sur proposition des organisations syndicales représentatives, 16 administrateurs représentant l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les établissements publics dont les personnels sont affiliés à l'Ircantec, ainsi que de 2 administrateurs personnalités qualifiées. L'Ircantec est gérée par la Caisse des Dépôts sous la tutelle de l'État.

Pour le régime complémentaire Agirc-Arrco, la gestion est assurée par des institutions de retraite complémentaire (IRC) adhérant à la fédération Agirc-Arrco. Les IRC et leur fédération sont, selon la loi, des personnes morales de droit privé à but non lucratif administrées paritairement par des représentants des entreprises et des salariés cotisants aux régimes. L'Agirc-Arrco est administrée par un conseil d'administration paritaire de 40 membres prévu par un statut et qui est approuvé par arrêté ministériel. Parmi ses prérogatives, le conseil d'administration fixe les paramètres de fonctionnement du régime dont la valeur du point, conformément à l'accord national interprofessionnel. L'État n'exerce pas de tutelle directe sur la fédération Agirc-Arrco et sur les IRC.

2. LE COÛT DE GESTION DU SYSTÈME EST ÉLEVÉ DU FAIT DE LA MULTITUDE DES CAISSES

Au cours de ces dernières années, des efforts ont été entrepris afin d'améliorer l'efficience de la branche vieillesse. Dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues entre l'État et les caisses de sécurité sociale pour une période pluriannuelle (4 à 5 ans), des objectifs ont

ainsi été fixés aux régimes, afin de permettre à la fois de réduire les coûts de gestion et d'offrir aux usagers un service plus fiable et adapté à leurs besoins. L'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour 2019-2022 impose une diminution moyenne annuelle d'au moins 1,5% des dépenses de gestion administrative.

Toutefois, la multiplicité des régimes de retraite obligatoires engendre des surcoûts administratifs probablement importants, notamment au plan des systèmes informatiques qui restent difficiles à évaluer précisément. En effet, seules des études parcellaires ou anciennes ont analysé les coûts de gestion de l'ensemble du système de retraite[1].

II. Des instances inter-régimes encore embryonnaires

1. Le Conseil d'orientation des retraites joue un rôle d'observation et d'analyse

Le Conseil d'orientation des retraites (COR), créé par un décret du 10 mai 2000, est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de concertation, à laquelle participent des représentants des partenaires sociaux, des parlementaires, des experts et des représentants de l'État. Elle est chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français et d'établir un diagnostic partagé entre ses différents membres.

Il a pour missions de décrire les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite obligatoires au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques ; de mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite ainsi que la situation des retraités et en suivre les évolutions ;

Il produit chaque année avant le 15 juin, un rapport annuel sur les évolutions et perspectives des retraites en France. Le rapport annuel du COR comprend, outre les perspectives financières, le suivi de plusieurs indicateurs définis par décret : taux de remplacement projetés sur 10 ans, durée moyenne de versement de la pension projetée sur 25 ans, écart entre les pensions les plus faibles et la moyenne, par genre, niveau de vie des retraités par rapport à celui de l'ensemble de la population, soldes comptables annuels des régimes de retraite pour l'année en cours et projetés sur 25 ans.

2. Le comité de suivi des retraites est chargé de garantir le respect des objectifs assignés au système de retraite

La loi sur l'avenir et la justice du système de retraites du 20 janvier 2014 a instauré le Comité de suivi des retraites afin de disposer d'un mécanisme de pilotage chargé de garantir dans la durée le respect des objectifs assignés au système de retraite.

Le CSR se prononce chaque année sur les perspectives financières du système de retraite en s'appuyant sur le rapport que lui remet le Conseil d'orientation des retraites

Le CSR peut émettre des recommandations s'il estime que le système de retraite s'éloigne significativement de ses objectifs. Celles-ci sont adressées au Parlement, au Gouvernement et aux organismes nationaux d'assurance vieillesse de base et complémentaires obligatoires. Le

[1] D'après une étude réalisée en 2013 par le cabinet Accenture, la gestion du système de retraite coûterait entre 4,5 et 6 milliards d'euros par an.

Gouvernement doit alors présenter au Parlement les suites qu'il entend y donner, après consultation des organisations représentatives des salariés et des employeurs. Au plus tard un an après avoir émis ses recommandations, le Comité de suivi des retraites remet un avis relatif à leur suivi.

La place du CSR dans la gouvernance du système de retraites demeure encore aujourd'hui incertaine. Sa mise en place a permis de nourrir une analyse tous régimes du système de retraites (niveau de prélèvement et de retraite total, solde global…). La répartition des missions entre le COR et le CSR était initialement motivée au départ par la volonté de distinguer un constat et des projections à législation constante, partagés avec les partenaires sociaux d'une part, et les décisions à prendre fondées sur ce constat à partir des recommandations et avis d'une instance indépendante (le CSR), d'autre part. Néanmoins, l'opérationnalité de la participation du CSR au pilotage du système de retraite est freinée par sa légitimité limitée et par les contraintes issues de l'encadrement juridique de son fonctionnement.

3. Le GIP Union retraite est chargé de piloter les projets inter-régimes, en plus de la mise en œuvre du droit à l'information

Le groupement d'intérêt public Union retraite (GIP UR) regroupe quasiment l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires.

Le GIP UR a été créé lors de la réforme des retraites de 2003, avec pour objectif de mettre en place un droit à l'information (DAI) permettant à chaque assuré de disposer tout au long de sa carrière d'une vision consolidée de ses droits acquis et d'une estimation de sa future pension.

Lors de la réforme des retraites de 2014, le GIP UR a vu ses missions s'élargir, puisqu'il s'est vu confier le pilotage de l'ensemble des projets de coordination, de simplification et de mutualisation ayant pour objet d'améliorer les relations des régimes avec leurs usagers. Depuis lors, le GIP UR a notamment piloté la création et l'enrichissement du compte personnel retraite inter-régimes qui permet à l'assuré d'accéder à divers télé-services (accès en ligne au droit à l'information, demande de rectification de carrière, demande unique de retraite en ligne à compter de mars 2019, etc.).

Le GIP UR est également le pilote du déploiement du répertoire unique de gestion des carrières (RGCU), qui vise à rassembler l'ensemble des informations relatives aux carrières des assurés dans une base de données unique et centralisée. Il est prévu que cet outil soit entièrement déployé en 2022. Il a progressivement œuvré à une offre de service inter-régimes.

L'action du GIP UR s'inscrit dans le cadre d'un projet stratégique contractualisé avec l'État. Le premier contrat, qui couvrait la période 2015-2018, a été suivi par l'élaboration d'une feuille de route pour les années 2019-2020.

Comme l'a souligné un rapport d'information du Sénat[1], l'action du GIP UR au cours de ces dernières années a permis de masquer partiellement la complexité du système de retraite pour l'assuré, notamment grâce au réel progrès qu'a constitué la mise en œuvre du DAI. Elle n'a toutefois pas permis d'y remédier.

[1] Rapport d'information de la Mecss du Sénat, n° 667, L'interrégimes en matière de retraite : le succès du droit à l'information ne suffit pas, Anne Emery-Dumas et Gérard Roche, juillet 2017.

III. Des modalités disparates de pilotage selon les régimes

Le pilotage des régimes de retraite est morcelé entre plusieurs acteurs, qui utilisent des vecteurs différents pour déterminer les paramètres applicables.

1. Une part importante des retraites échappe aujourd'hui au contrôle du Parlement

Les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), créées par la révision constitutionnelle du 22 février 1996 et réformées par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005, visent à déterminer les conditions nécessaires à l'équilibre financier de la sécurité sociale et fixent les objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes.

En matière de retraite, elles retracent chaque année les dépenses et les recettes de l'ensemble des régimes légaux obligatoire de base.

Depuis 1996, le Parlement a donc un droit de regard sur les grandes orientations des politiques en matière de retraite, ainsi que sur leur mode de financement, à travers le vote annuel de la LFSS.

Toutefois, les régimes complémentaires ne sont pas intégrés dans le champ des LFSS. Le tableau d'équilibre ne donne ainsi pas une vision complète de la situation et la LFSS ne constitue pas un levier de pilotage de l'ensemble du système de retraite. Or, en 2017, les régimes complémentaires représentent 27 % des dépenses de prestations vieillesse-survie.

2. Le rôle de l'État dans le pilotage des régimes de base

Dans les régimes de base et intégrés, l'État joue un rôle essentiel dans la définition des objectifs assignés au système de retraite.

La loi et le règlement déterminent les règles applicables aux pensions de retraite des régimes alignés, du régime des non-salariés agricoles et du régime de base des professions libérales (salariés et travailleurs indépendants du régime général, salariés agricoles) : règles de cotisations, d'ouverture des droits et de calcul de la pension.

Le conseil d'administration de la branche vieillesse du régime général et de certaines autres caisses paritaires est consulté sur les projets de textes qui ont un impact financier sur leur régime ou qui contiennent des dispositions spécifiques à leurs assurés. Par ailleurs, le conseil d'administration dispose du pouvoir de proposition mentionné plus haut. Les réformes des retraites successives ont fait l'objet de larges concertations auprès des partenaires sociaux qui émettent des avis sur les textes qui leur sont soumis mais en l'état actuel du système ils ne disposent pas de levier de pilotage sur les paramètres des régimes.

Le régime de la fonction publique d'État est piloté directement par l'État. Les règles législatives et réglementaires applicables au régime de la fonction publique de l'État sont déterminées par le code des pensions civiles et militaires de retraite. Les règles relatives aux autres régimes sont, sauf exception, fixées par des décrets spécifiques à chacun de ces régimes, en vertu de l'habilitation permanente prévue à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

3. LE RÔLE DES PARTENAIRES SOCIAUX ET DES REPRÉSENTANTS DES PROFESSIONS DANS LE PILOTAGE DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES

Le pilotage des régimes complémentaires relève de modalités et de règles de compétence disparates, qui retracent notamment les effets de leur histoire et de leur institution.

Ce sont les partenaires sociaux et représentants des professions qui en assurent pour une large part la gouvernance et la gestion.

3.1. Le régime Agirc-Arrco, institué par des accords nationaux interprofessionnels, relève de la compétence des partenaires sociaux

Le régime de retraite Agirc-Arrco, issu de la fusion depuis le 1er janvier 2019 des régimes AGIRC (cadres) et ARRCO (ensemble des salariés cadres et non-cadres), est géré par les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau interprofessionnel.

Ces derniers négocient des accords qui fixent les grandes orientations pour les retraites complémentaires, arrêtent des mesures pour assurer l'équilibre financier du régime sur le long terme et veillent à ajuster les orientations de long terme en fonction des évolutions constatées.

Ces accords sont ensuite étendus et élargis par arrêté ministériel.

Ils sont mis en œuvre par la fédération Agirc-Arrco qui fédère les caisses de retraite du régime complémentaire.

Les ANI qui en assurent le pilotage stratégique font l'objet d'un arrêté d'extension et d'élargissement qui n'est soumis qu'à un simple contrôle de légalité.

3.2. Le pilotage du régime Ircantec relève de la compétence du conseil d'administration

L'Ircantec a fait l'objet d'une réforme, en 2008, qui a modifié substantiellement les règles de gouvernance et renforcé les compétences du conseil d'administration. Jusqu'en 2017, les paramètres du régime (valeur d'achat du point, valeur de service du point, rendement, cotisations ainsi que les autres paramètres) étaient déterminés par voie réglementaire.

Depuis le 1er janvier 2018, le conseil d'administration de l'Ircantec est en charge du pilotage à long terme du régime. Il doit prévoir, dans un plan quadriennal les conditions de réalisation de l'équilibre de long terme du régime. À ce titre, il détermine les règles d'évolution de la valeur du point de retraite et du salaire de référence et en fixe, chaque année, la valeur. La fixation de ces paramètres doit permettre au régime de respecter des critères de solvabilité à long terme déterminés par arrêté. À défaut de plan quadriennal remplissant les critères de solvabilité précités, les valeurs du point de retraite et du salaire de référence évoluent annuellement selon des modalités fixées par arrêté, l'évolution des taux de cotisation étant fixée par décret. Les taux de cotisation applicables pour la période resteront fixés par décret, sur proposition du conseil d'administration et après avis de celui-ci.

3.3. Les règles relatives au régime complémentaire des travailleurs indépendants du régime général sont déterminées par règlement

Le régime général a repris progressivement à compter du 1er janvier 2018 la gestion du régime complémentaire des indépendants.

Les conditions d'attribution et de service des prestations sont précisées par un règlement du conseil d'administration du CPSTI approuvé par arrêté ministériel. Ce règlement détermine notamment les conditions dans lesquelles les pensions sont revalorisées et fixe les principes de fonctionnement et de gestion financière du régime. Le conseil d'administration délibère tous les 6 ans sur les règles d'évolution du revenu de référence et de service du point applicables pour les six années suivantes, qui doivent respecter des règles prudentielles (déterminées à l'article D.635-9 CSS).

3.4. Les règles relatives aux régimes complémentaires des professions libérales résultent de leurs statuts ainsi que de dispositions réglementaires

Les sections professionnelles des professions libérales assurent la gestion de régimes complémentaires propres à chacune de ces sections. Elles en assurent notamment le pilotage de long terme.

Le niveau des prestations est fixé dans les statuts des régimes complémentaires des sections professionnelles, les modifications apportées aux statuts étant soumise à l'approbation de l'État. Toutefois, la valeur de service est fixée annuellement par délibération du conseil d'administration des sections professionnelles. De plus, l'assiette et le taux des cotisations sont fixés par décret, sur proposition des sections professionnelles et après avis de la CnavPL.

3.5. Le régime complémentaire des non-salariés agricoles

La gestion du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles est assurée par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA). Les règles du régime sont définies par la loi et le règlement.

La loi du 20 janvier 2014 a renforcé le cadre de pilotage du régime, en prévoyant notamment l'élaboration de projections actuarielles tous les trois ans et la remise au gouvernement, par le conseil d'administration de la CCMSA, de propositions relatives à l'évolution des paramètres du régime sur les trois années à venir (valeurs de service et d'achat du point, taux de cotisation).

4. EN CONSÉQUENCE, LE SYSTÈME EST PEU PILOTABLE DANS SON ENSEMBLE

Depuis une vingtaine d'années, les réformes n'ont pas permis de remédier à la complexité du système. Tandis que le suivi de la trajectoire financière et son analyse ont été largement améliorées grâce à la création du COR, puis du CSR, le pilotage demeure néanmoins fragmenté et peut même parfois donner lieu à des effets croisés non anticipés.

Un exemple illustratif de cette situation concerne la concurrence entre régimes de base et complémentaire dans la fixation des taux de cotisation, soulignée dans le rapport thématique de la Cour des Comptes « *Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et*

ARRCO) »[1]. Ainsi, la loi du 20 janvier 2014 a prévu que les taux de cotisation déplafonnée augmenteraient progressivement de 0,6 point supplémentaire à l'horizon 2017 pour le régime général. Entre 2012 et 2017, les taux de cotisation vieillesse au régime général ont augmenté de 1,1 point sous plafond (soit + 0,55 point pour la part patronale comme pour la part salariale) et de 0,6 point au-delà du plafond. Peu de temps auparavant, afin de réduire l'ampleur des déficits prévisionnels, les régimes complémentaires avaient de leur côté décidé en mars 2013 d'augmenter de 0,25 point les taux de cotisation (taux d'appel compris) en deçà et au-delà du plafond. D'après la Cour des Comptes, « *dans une certaine mesure, les augmentations de taux de cotisation du régime général ont ainsi préempté les marges de manœuvre dont auraient pu disposer les partenaires sociaux pour relever les cotisations à l'AGIRC et l'ARRCO* ».

Le manque de coordination entre régimes entraîne également des difficultés pour piloter les dispositifs multi-régimes. Une note du Conseil d'analyse économique[2] cite ainsi l'exemple révélateur du minimum de pension. Alors que ce dispositif a été créé en 1983 afin de garantir une pension supérieure au minimum vieillesse aux salariés ayant cotisé sur une longue durée, ce n'est qu'en 2007 qu'une étude de la DREES a mis en lumière le fait qu'un nombre important des bénéficiaires du MICO était des polypensionnés, bénéficiant d'une retraite globale nettement supérieure aux revenus visés à l'origine. L'écrêtement du MICO[3] a certes permis de remédier au problème pour le minimum de pension servi par les régimes de base du privé, mais cet écrêtement n'a pas été mis en place pour le minimum des régimes intégrés du secteur public. De plus, le calcul de cet écrêtement, qui nécessite de connaître le montant de l'ensemble des retraites servies par les régimes légalement obligatoires, engendre une complexité en gestion préjudiciable pour les assurés, qui sont exposés à de longs délais de traitement pour le calcul du MICO.

Par ailleurs, l'organisation en plusieurs étages du système de retraite des assurés du secteur privé limite de fait la couverture assurée par le minimum de pension par rapport aux assurés relevant exclusivement du secteur public.

[1] « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) », Rapport thématique de la Cour des comptes, décembre 2014.

[2] Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité, Les notes du Conseil d'analyse économique, Antoine BOZIO et Brigitte DORMONT, n°28, janvier 2016.

[3] Article 80 de la loi du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

A. LE SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE PARTICIPE À LA REFONDATION D'UN ÉTAT PROVIDENCE DU XXIE SIÈCLE

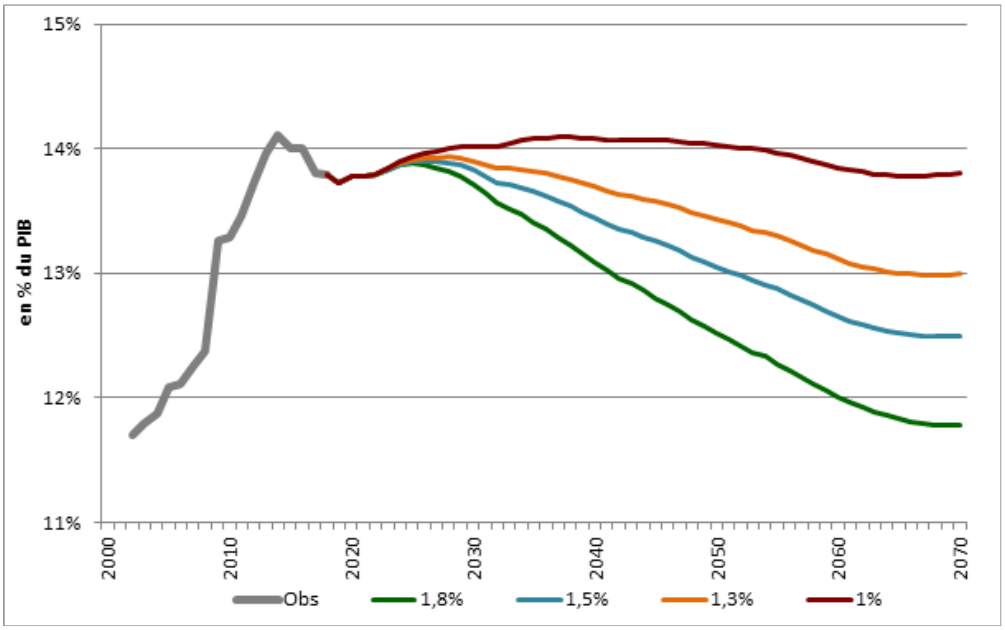
I. L'universalité du système de retraite pérennise la logique par répartition

Le système universel de retraite sera, comme le système actuel, un régime par répartition : les pensions de retraites demeureront payées par les actifs. Avec un niveau de cotisation prévisionnel équivalent à celui d'aujourd'hui, le niveau de répartition du nouveau système de retraite est aussi conservé.

Au-delà du maintien du niveau de contribution des actifs, la création d'un système universel permet de renforcer la logique même de la répartition. En effet, l'unification des 42 régimes en un seul système implique une répartition des cotisations de l'ensemble des actifs vers l'ensemble des retraités. La logique d'une solidarité au sein d'une même profession ou statut, qui prévalait jusqu'alors, notamment dans les régimes complémentaires, disparaît au profit d'une solidarité interprofessionnelle et intergénérationnelle.

Enfin, l'unification pérennise à long terme la logique de répartition en réduisant l'exposition du système aux fluctuations économiques et démographiques ; en intégrant l'ensemble des actifs, le système sera davantage résilient car moins exposé aux fluctuations sectorielles. Par ailleurs, l'indexation des droits à la retraite par défaut sur la croissance des salaires permettra d'aligner la dynamique des dépenses sur celles des recettes, et donc de renforcer la prévisibilité des flux financiers du système et de remédier à la forte dépendance des résultats du système à la croissance.

Graphique 34 - Dépenses observées et projetées du système de retraite selon l'évolution de la croissance



Source : Conseil d'orientation des retraites, juin 2019

II. L'universalité du système renforce l'équité entre l'ensemble des assurés

Le système actuel possède de nombreuses caractéristiques qui sont source d'inéquité entre les assurés et l'héritage d'une construction sociale sédimentée et non harmonisée :

- Selon le régime de retraite, un euro cotisé donne des droits différents. La création d'un régime universel emporte nécessairement un rendement équivalent pour tous les métiers, à niveau de cotisation identique.

- Selon la période cotisée, un euro donne des droits différents. Le système universel permettra de mettre fin à cette inéquité en valorisant les années de carrière de manière équivalente, car les points seront revalorisés par défaut en fonction de l'évolution du salaire moyen. Le montant de la pension de retraite sera désormais équivalent quelle que soit la trajectoire de carrière et les périodes où les meilleures années sont réalisées, à revenu constant sur la carrière.

- Selon les statuts, des dispositifs de solidarité, par exemple les droits familiaux et conjugaux ou la prise en compte des interruptions d'activité, ne sont pas pris en compte de la même manière. La création d'un régime universel emportera nécessairement l'alignement des droits de solidarité, quel que soit le statut. Les dispositifs de pénibilité existants aujourd'hui dans le privé seront par ailleurs étendus au secteur public.

- Selon les régimes, les règles de liquidation ne sont pas identiques, même pour des métiers identiques. En particulier, si les régimes spéciaux trouvent leurs origines dans conditions historiques de notre système de protection sociale, les évolutions de ces dernières décennies ont rendu le maintien de ces régimes difficile à justifier du point de vue de l'équité, en particulier lorsqu'un régime spécial ne rassemble pas l'ensemble d'une profession ou d'une activité.

- Enfin, le nombre croissant de poly-pensionnés conduit à une articulation de plus en complexe entre les régimes, qui peut être source de complexité pour l'assuré mais aussi d'inéquité : le montant global de la pension n'est pas identique suivant qu'une première partie de carrière a été effectuée dans un régime A et une seconde dans un régime B ou l'inverse.

Le système universel, en mettant en œuvre un principe d'équité contributive selon lequel « un euro cotisé donne les mêmes droits », en alignant l'ensemble des dispositifs de solidarité et en uniformisant les conditions de liquidation à situation égale, permettra donc de garantir que les assurés soient traités d'une manière plus équitable et plus juste.

III. L'universalité du système renforcera la confiance dans sa pérennité

Dans un système en répartition, les évolutions économiques et démographiques sont déterminantes. Le système doit offrir des garanties pour que, sur le long terme, les retraites soient équilibrées dans des scénarios économiques ou démographiques divers et que les adaptations aux évolutions de ces contextes qui n'auraient pas été prévues interviennent rapidement. Un équilibre financier pérenne, assis sur des mécanismes de pilotage efficaces, est donc la condition du retour de la confiance.

Le système universel garantira cette confiance par :

- La création d'une solidarité interprofessionnelle par l'universalité du régime, faisant disparaître la crainte de la fin d'une profession qui menacerait l'équilibre d'un régime et donc le paiement des retraites de cette même profession ;
- L'instauration d'une règle d'or financière, imposant à la gouvernance d'assurer l'équilibre financier du régime sur une période de 5 années consécutives ;
- Une plus grande possibilité de piloter les ressources et les dépenses du système, grâce à l'unification des règles et une plus grande prévisibilité du solde financier. Ce pilotage ne sera pas automatique mais géré notamment par les partenaires sociaux, qui pourront faire évoluer les paramètres, sous le contrôle du cadrage financier de la règle d'or et des trajectoires financières adoptées par le Parlement ;
- La création d'un fonds de réserves universel des retraites, qui permettra d'absorber les variations démographiques et économiques.

IV. L'universalité du système favorisera les mobilités professionnelles

Le système actuel peut être handicapant pour la mobilité professionnelle des assurés : les règles n'étant pas harmonisées et pour un revenu identique, un changement de situation professionnelle peut générer des écarts (à la hausse et à la baisse) en taux de prélèvement et en pension de retraites à la liquidation. La règle des 25 meilleures années n'est par exemple appliquée que pour la partie de carrière cotisée au régime général ou dans un régime aligné sous un plafond de la sécurité sociale.

En raison de l'absence de lisibilité de ces règles, les assurés peuvent être désincités à changer de statut, de peur de réduire leur droit à pension, même lorsque les effets sont en réalité limités.

Le système universel permettra de ne pas pénaliser ces mobilités professionnelles à au moins trois égards :

- Les règles étant identiques pour tous, il ne pourra y avoir de perte de droits en cas de changement de métier ;
- Les règles étant transparentes et la liquidation unique, les assurés en auront une meilleure compréhension et craindront moins de perdre des droits en cas de changement ;
- L'assiette de cotisation minimale pour les travailleurs indépendants sera calculée à terme sur l'ensemble des revenus d'activités, et ne viendra donc pas pénaliser les assurés développant une activité indépendante en parallèle d'une autre activité professionnelle.

V. Les autres options envisageables ne sont pas adaptées aux objectifs

1. Une réforme des paramètres des actuels régimes ne permettrait pas de répondre aux enjeux actuels du système de retraite

De nombreux pays de l'OCDE ont mené des réformes systémiques

De nombreux pays de l'OCDE ont connu des évolutions similaires à celles de la France et ont d'ores et déjà mené des réformes systémiques, après la mise en œuvre pendant plusieurs années de réformes paramétriques substantielles. Les mesures paramétriques ont en effet fini par marquer leur limite dans un contexte de vieillissement de la population qui impliquait une profonde remise à plat des paramètres des systèmes de retraite.

Jusque dans les années 80, l'augmentation des taux de cotisation a été l'outil principal des réformes paramétriques dans les pays de l'OCDE. Pour redresser la situation financière des systèmes de retraite dans un contexte de changements démographiques, l'âge de la retraite a été augmenté, avec un durcissement des retraites anticipées et davantage d'incitations à rester en emploi avec des dispositifs de bonus/malus. Le niveau des pensions a été réduit, avec par exemple une modification des règles d'indexation des pensions versées.

Des mesures de relèvement des âges de la retraite ont été mises en place avec dans un premier temps une harmonisation des âges de départ des femmes vers ceux des hommes, puis à partir des années 1990, une augmentation des âges pour tous avec une moyenne de départ relevée de deux ans.

Au début des années 1990, ces mesures paramétriques ont commencé à poser des difficultés ce qui a conduit à la mise en place de régimes à cotisations définies par capitalisation ou comptes notionnels en Europe du Nord, en Europe centrale, en Italie. Ces systèmes évitent en effet les problèmes de viabilité financière et lient plus étroitement les pensions aux cotisations.

A l'exception de la France, Malte, la Slovénie, l'Espagne et l'Autriche, l'ensemble des pays de l'OCDE prend désormais en compte l'ensemble de la carrière dans le calcul des droits à retraite. Comme le relève l'OCDE, es ajustements automatiques se sont également développés même s'ils prennent des formes différentes :

- Liens automatiques entre âge de la retraite et espérance de vie : Bulgarie, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas, Portugal et Slovaquie ;
- Ajustements automatiques : régimes par capitalisation à cotisations définies *via* le calcul des annuités ;
- Ajustements automatiques pour les régimes à comptes notionnels : Italie, Lettonie, Norvège, Pologne, Suède ;
- Mécanismes similaires dans les régimes à prestations définies : Espagne et Finlande (les niveaux de pension s'ajustent automatiquement aux gains d'espérance de vie) ;
- Ajustements au « taux de dépendance » ou au solde financier : Allemagne (système par points), Suède (comptes notionnels), Espagne et Portugal (prestations définies).

La consolidation des systèmes de retraite représente une autre tendance majeure, avec la création de régimes universels. La France fait ainsi figure d'exception avec ses 42 régimes professionnels.

Les réformes menées en Suède

Parmi les exemples les plus significatifs, figure le système de retraite suédois. Il est passé d'un régime traditionnel de retraite à prestations déterminées - liées aux revenus des quinze meilleures années et à 30 ans de cotisations pour bénéficier d'une retraite à taux plein, - à un système se basant sur deux types (répartition et capitalisation) de régimes à cotisations définies. La retraite perçue dépend désormais des cotisations versées tout au long de la vie active et d'un taux de remplacement calculé chaque année en fonction de l'équilibre financier du système de retraites et du développement économique du pays.

Ce système universel organisé en trois piliers (public, conventionnel et privé) repose toujours sur le principe de répartition mais ouvre aussi la voie à un système de capitalisation, obligatoire dans la retraite dite publique et facultatif pour le régime privé. Des mécanismes automatiques – mis en place en 2001 - permettent d'en préserver l'équilibre financier dans l'hypothèse d'une diminution du nombre de cotisants, d'une baisse des fonds de réserve issus du système précédent, d'une croissance économique faible, d'un allongement de l'espérance de vie, d'une insuffisance du rendement des fonds investis par rapport à l'évolution du salaire moyen. L'activation de ces mécanismes n'entraîne aucune conséquence sur le taux de cotisation mais peut diminuer le niveau des pensions servies et à servir.

En 2009, une baisse du PIB suédois de 4,9 %, conjuguée à la montée du chômage et au recul de la valeur des actifs des fonds de réserve de 21 % ont, pour la première fois en 10 ans, fait jouer les mécanismes automatiques d'ajustement. Les pensions servies en 2010 auraient dû baisser de 4,2 %. Les pertes ont été ramenées à 3 %, grâce à un « lissage » sur 3 ans, et à la mobilisation du fonds de roulement issu de l'ancien modèle (équivalent à 30 % du PIB), suite à un accord politique entre les cinq partis parlementaires. Le Parlement, *via* le groupe parlementaire de suivi de la réforme, a pu ainsi intervenir afin d'atténuer les effets de ce mécanisme automatique.

La loi suédoise prévoyait une grande flexibilité dans le choix de l'âge de départ en retraite, à partir de 61 ans. Si les Suédois pouvaient liquider leur retraite à partir de 61 ans, l'âge moyen auquel ils quittent le marché du travail a augmenté lentement (de 63,3 à 63,8 ans entre 2011 et 2015). La Suède a donc décidé fin 2017 de relever progressivement, d'ici 2026, à 64 ans l'âge légal de départ.

Dans la mesure où le système suédois privilégie ou privilégiait la flexibilité et les mesures incitatives plutôt que les règles normatives, la pérennité nécessite également une gouvernance transparente et une information de qualité apte à donner aux cotisants les éléments de leur décision. Chaque année, un rapport national « orange » est publié par l'Agence nationale des retraites (Pensionsmyndigheten). Par ailleurs les Suédois reçoivent tous les ans une « enveloppe orange » indiquant la situation de leur compte et le montant de la pension qu'ils peuvent espérer percevoir selon plusieurs scenarios de liquidation de la retraite entre 61 et 67 ans.

Si certaines de ces modalités ont inspiré le système Français (lisibilité des règles, pilotabilité du système, flexibilité individuelle) le système suédois s'éloigne toutefois du projet français de système universel par certains choix marquants : l'existence d'un étage obligatoire en capitalisation, des mécanismes automatiques d'équilibrage dans un cadre annuel, l'absence de règle d'or pour empêcher une baisse des pensions ou de la valeur des points en cas de retournement de la conjoncture, le choix *in fine* de relever l'âge minimum de départ à la retraite.

Les réformes menées en Italie

L'Italie a elle aussi procédé à une refonte complète de son système de retraites. Avant 1992, une cinquantaine de régimes composés de multiples caisses de retraite suivant les professions et n'ayant pas toutes les mêmes règles d'acquisition de droits et de liquidation des pensions coexistaient.

Depuis la réforme Amato de 1992, l'Italie a cherché à harmoniser et unifier les règles entre les différents régimes de retraite : l'âge légal de la retraite est passé de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes avec une augmentation de l'âge de la retraite d'un an tous les deux ans à partir du 1er janvier 1993, avec une indexation des pensions sur les prix et prise en compte des cotisations versées pendant toute la durée du travail (calcul du salaire annuel moyen sur toute la carrière pour les personnes entrées sur le marché du travail depuis le 1er janvier 1993).

En 1995, la réforme Dini a modifié les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite : chaque cotisant italien est désormais titulaire d'un compte individuel qui est crédité des cotisations retraite versées au cours de sa carrière professionnelle (comptes notionnels). Ces cotisations accumulées sont revalorisées annuellement selon un index égal à la moyenne mobile des taux de croissance du PIB des cinq dernières années. Si la réforme de 1995 instaure ce nouveau régime pour les salariés du secteur privé, la révision Prodi de 1997 l'étend à l'ensemble des salariés du secteur public : sur la base de recommandations de la Commission européenne pour permettre à l'Italie d'accéder à la monnaie unique, elle achève le rapprochement des systèmes de retraite publics et privés et l'harmonisation des « fonds spéciaux » (secteurs de l'électricité, de la téléphonie, de l'aviation, essentiellement) sur le régime plus sévère du secteur privé.

Elle établit également une flexibilité dans l'âge de départ à la retraite (5 ans d'anticipation sur l'âge légal, qui s'établit à 67 ans en 2019). Toutefois d'un point de vue technique, dès 1995, le mode de régulation du système sur le long terme constitue une des principales zones d'ombre de la réforme : l'accord entre le gouvernement et les organisations syndicales ne prévoyait pas de procédure permettant d'intervenir sur les paramètres du régime. Ce sont les parlementaires qui ont introduit la possibilité, pour le ministre du Travail et de la sécurité sociale, de modifier tous les dix ans le taux de conversion qui permet de calculer la pension, cela afin de tenir compte de l'évolution du PIB et des changements dans l'espérance de vie.

La réforme Fornero (2011) constitue le principal ajustement depuis les réformes Dini et Prodi. Elle a augmenté l'âge de départ à la retraite, en le corrélant à l'espérance de vie, posé le principe d'un relèvement progressif de l'âge de départ à la retraite des femmes pour atteindre le même âge que les hommes, également limité l'accès aux retraites anticipées.

L'absence de mise à l'équilibre du système à son point de départ explique la multiplicité des réformes intervenues depuis 1995 et qui ont conduit à l'adoption tant de mesures paramétriques que d'adaptations du schéma initialement envisagé pour le nouveau système en comptes notionnels.

2. UNE RÉFORME RÉGIME PAR RÉGIME NE PERMETTRAIT PAS DE LEVER LES SOURCES DE COMPLEXITÉ ET D'INIQUITÉ

Les efforts de convergence entre les régimes ont été très importants lors des précédentes réformes :

- La convergence des régimes de la fonction publique sur le régime général en matière de durée d'assurance et de taux de cotisation salariale lors des réformes de 2003 et 2010. Certains dispositifs spécifiques, tels que les départs anticipés des parents de 3 enfants, ont été supprimés ;

- Le rapprochement des régimes spéciaux de retraite selon les mêmes modalités en 2008 et 2010 ;
- L'intégration du régime social des indépendants au régime général en 2018.

En dépit de ce mouvement constant vers une harmonisation, le système actuel reste perçu comme inéquitable par la majorité des Français en raison de règles différentes de calcul des droits (salaire des 25 meilleures années dans le privé et règle des 6 derniers mois dans la fonction publique par exemple). Ces différences créent par ailleurs une importante complexité pour les assurés pour lesquels, lorsqu'ils ont appartenu à plusieurs régimes, le calcul du montant final de leurs pensions reste compliqué et le montant global de pension (et donc le taux de remplacement) ne peut véritablement être appréhendé qu'à proximité de la retraite.

Enfin, cette coexistence de corpus de règles différentes emporte des difficultés de pilotage financier tant pour l'État que pour le législateur qui ne disposent pas de leviers suffisamment souples et précis pour adapter rapidement les paramètres du système aux évolutions économiques ou pour se fixer des objectifs sociaux communs à l'ensemble des actifs et des retraités.

La mise en place d'un système universel est en revanche à même d'apporter une harmonisation des droits entre assurés, quel que soit leur statut professionnel, d'en simplifier les modalités de calculs. Elle permet par ailleurs de mettre en place une nouvelle gouvernance et un pilotage global de l'ensemble des retraites.

B. UNE REFONDATION ISSUE D'UNE CONCERTATION D'UNE AMPLEUR INÉDITE, CONDUITE AVEC L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES

I. La participation citoyenne

Une très importante consultation citoyenne a été mise en œuvre à l'occasion de l'élaboration du nouveau système de retraites.

D'une ampleur inédite, elle s'est déroulée en deux phases.

De mai à décembre 2018, un grand dispositif de participation citoyenne a été déployé. Initié par un atelier prospectif au cours duquel 25 citoyens ont été invités à imaginer ensemble ce que pourrait être le système de retraite dans 40 ans, ce dispositif a été décliné en plusieurs volets, associant démocratie numérique et ateliers participatifs à travers la France.

Une plateforme en ligne, https://participez.reforme-retraite.gouv.fr/, a ainsi été ouverte, proposant aux participants de faire des propositions, d'argumenter, de réagir sur 11 thématiques pour lesquels 35 000 contributions et 200 000 votes ont été recueillis :

- Quel système de retraite pour tous les actifs ?
- Prendre sa retraite : à quel âge et à quelles conditions ?
- Comment donner plus de liberté dans la transition emploi-retraite et la gestion de la fin de sa carrière ?
- Quels droits accorder aux conjoints en cas de décès ?
- Quelle prise en compte des enfants dans la retraite ?
- Faut-il améliorer l'acquisition de droits pour les plus jeunes ?

- Comment améliorer la couverture retraite dans le cadre des nouvelles formes de travail ?
- Quelle solidarité avec les plus faibles revenus ?
- Comment corriger les inégalités femmes-hommes en matière de retraites ?
- Quelle prise en compte du handicap et des aidants familiaux dans la retraite ?
- Comment assurer un meilleur pilotage du système de retraites ?

Cette consultation, a montré la diversité des opinions sur chacun de ces thèmes. Elle a donné lieu à une synthèse rendue publique : https://participez.reforme-retraite.gouv.fr/themes/resultats-de-la-premiere-consultation.

Par ailleurs, 8 ateliers en région (Montreuil, Lorient, Arras, Strasbourg, Toulon, Angoulême, Dijon et Toulouse) ont eu lieu à l'automne 2018. Environ 800 citoyens se sont réunis au total et ont consacré une journée entière pour débattre, apporter des pistes de réflexion et éclairer les travaux en cours.

Enfin, l'année 2018 s'est close sur un atelier citoyen, organisé par la Direction interministérielle de la transformation publique, lors duquel les participants ont donné leur avis en toute indépendance sur les moyens de redonner confiance dans notre système de retraite.

Après la remise du rapport de Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire à la réforme des retraites, le 18 juillet 2019, une seconde phase de consultation a été ouverte, pour prolonger et amplifier la dynamique de participation citoyenne engagée depuis 2018.

Cette consultation s'est déroulée en parallèle de la concertation avec les partenaires sociaux, autour d'un nouvel enjeu : l'élaboration du projet de loi. Deux dispositifs complémentaires étaient au cœur de cette concertation : une plateforme en ligne et des débats en région avec des membres du Gouvernement.

Lors de cette consultation, 7 débats en région ont été animés par le Haut-commissaire aux Retraites, dont un à Rodez avec le Président de la République et deux à Lons-le-Saulnier et Pau avec le Premier Ministre.

La plateforme de consultation citoyenne (https://participez.reforme-retraite.gouv.fr/), qui reprenait chacune des propositions du rapport de Jean-Paul Delevoye, a enregistré plus de 61 400 contributions avec notamment : 46 700 réponses au questionnaire sur les priorités du futur système de retraites (ce qui représente 76 % des contributions), 10 150 réactions aux propositions clés du rapport de Jean-Paul Delevoye, et 4 510 questions.

Tant sur la plateforme, que dans les débats en région, la consultation du Haut-commissaire aux Retraites a concentré des sensibilités politiques et sociales différentes, parfois divergentes. L'hétérogénéité et la richesse des opinions exprimées tiennent à la diversité d'âge et de profils des participants. Le bilan de cette consultation projette un panorama complexe, fait de consensus, de désaccords et d'interrogations :

https://www.reforme-retraite.gouv.fr/IMG/pdf/conlusions_de_la_concertation_pour_la_mise_en_place_d_un_systeme_universel_de_retraite.pdf

II. Les cycles de concertation avec les partenaires sociaux et les organisations professionnelles

Parallèlement à cette participation citoyenne, le Haut-commissaire a conduit une concertation longue et approfondie avec les partenaires sociaux à partir d'avril 2018.

La première phase de concertation a pris la forme d'une série de réunions bilatérales avec les organisations représentatives au niveau national et interprofessionnel : trois organisations d'employeurs (MEDEF, CPME, U2P) et cinq organisations syndicales (CFDT, CGT, FO-CGT, CFTC, CFE-CGC), auxquelles se sont jointes l'UNSA et la FNSEA afin de bien tenir compte de l'ensemble des populations concernées par la mise en place du nouveau système de retraite.

Les six premiers mois de la concertation ont porté sur le bilan du système actuel et sur les grands principes du système universel. Six grandes thématiques ont ainsi été abordées :

- Les paramètres du système cible (assiettes et taux de cotisations, modalités de calculs des droits, …) ;
- Les droits non contributifs ;
- Les droits familiaux ;
- Les conditions d'ouverture des droits ;
- Les modalités de transition d'un système à l'autre ;
- L'architecture et la gouvernance du nouveau système.

A l'issue de cette première phase de dialogue, Agnès Buzyn et Jean-Paul Delevoye ont tenu le 10 octobre 2018 une réunion multilatérale de bilan des premiers mois de travaux et présenté les premiers grands principes du nouveau système.

D'octobre 2018 à juin 2019, les réunions bilatérales se sont poursuivies sur les mêmes thématiques afin de les approfondir.

Sur la base de cette année de concertation, le Haut-commissaire à la réforme des retraites a élaboré un rapport de préconisations sur les paramètres du nouveau système, qu'il a présenté aux partenaires sociaux le 18 juillet 2019 (https://www.reforme-retraite.gouv.fr/la-reforme/article/preconisations-pour-un-systeme-universel-de-retraite).

Une seconde étape de la concertation a été initiée en septembre 2019 avec deux axes :

- La poursuite de la concertation avec les partenaires sociaux sur la base des propositions du rapport du Haut-commissaire jusqu'au 9 décembre 2019. Cette phase s'est conclue par une réunion multilatérale permettant de présenter les positions des organisations syndicales et patronales (https://www.reforme-retraite.gouv.fr/IMG/pdf/conlusions_de_la_concertation_pour_la_mise_en_place_d_un_systeme_universel_de_retraite.pdf)
- L'ouverture de concertation sectorielles avec les différentes professions (fonctionnaires, professions libérales, régimes spéciaux) et les ministres en charge de leur secteur. Plus de 150 réunions ont ainsi été tenues Elles se poursuivent et continueront en 2020.

C. UN SYSTÈME UNIVERSEL SIMPLE ET COMMUN À L'ENSEMBLE DES ACTIFS

I. Un système de retraite commun à tous les actifs

Aujourd'hui, les différences de règles entre les 42 régimes nourrissent un fort sentiment d'inéquité chez les Français. Elles rendent aussi le calcul de la retraite de plus en plus complexe à mesure que les parcours professionnels se diversifient et que le nombre de personnes relevant de plusieurs régimes s'accroît. Enfin, elles peuvent freiner les mobilités professionnelles, lorsqu'on ignore si un changement de statut va conduire à accroître ou baisser les droits.

Les règles du système universel de retraite se substitueront aux règles applicables aux différents régimes de base et régimes complémentaires obligatoires actuels.

Il concernera tous les Français, quelle que soit leur activité professionnelle : salariés du privé ou du public, fonctionnaires, travailleurs indépendants et professions libérales, agriculteurs.

Le système universel de retraite s'appliquera également aux assurés régis par des régimes spéciaux de sécurité sociale. Ils seront désormais affiliés dans les mêmes conditions que tous les autres salariés et couverts à ce titre par le système universel.

Le système universel s'appliquera aussi aux parlementaires ainsi qu'aux membres du Conseil économique social et environnemental. Pour la retraite, ils relèveront des mêmes règles que les salariés, comme c'est déjà le cas pour les membres du Gouvernement et les élus locaux.

Les règles en matière de retraite seront désormais communes à l'ensemble des Français et ne seront plus liées à un statut professionnel.

Le nouveau système sera obligatoire, public et par répartition, c'est-à-dire que, comme dans le système actuel, les actifs d'aujourd'hui financeront par leurs cotisations les pensions des retraités d'aujourd'hui.

II. Une règle simple et unique : une seule retraite versée par individu, sur la base d'un compte personnel de carrière et d'une même unité de compte pour tous (en points)

1. UN EURO COTISÉ VAUT LES MÊMES DROITS

Aujourd'hui, dans le système actuel, 1 € cotisé n'ouvre pas du tout les mêmes droits selon les régimes ou selon le moment où il a été versé :

- Les régimes en annuités ont des règles de calcul différentes des régimes en points. Les droits à la retraite des fonctionnaires ne dépendent pas des montants cotisés, mais des durées cotisées et des traitements de fin de carrière. Des périodes d'activité avec des revenus inférieurs à 150 heures SMIC peuvent ne pas permettre de valider de trimestres ; certains trimestres accordés peuvent ne donner aucun droit selon les situations (une majoration de durée d'assurance pour enfant peut être inutile pour une personne qui a déjà le taux plein par son activité et ne comptera pas pour permettre un départ en carrières longues). Enfin pour les régimes qui sont actuellement déjà en points (la quasi-totalité des régimes complémentaires), le rendement du point peut varier du simple au double selon le régime (c'est-à-dire qu'un euro cotisé peut valoir du simple au double en termes de droits à la retraite).

- Pour la plupart des régimes, 1 euro cotisé n'ouvre pas les mêmes droits pour les périodes au début de sa carrière ou à la fin de sa carrière. En effet depuis le milieu des années 1990, les droits acquis ne sont revalorisés qu'en moyenne à l'inflation. Ce qui fait qu'au moment du départ à la retraite, de nombreux assurés voient leurs périodes d'activité de leur début de carrière « dévalorisées » de plus de 30% (dévalorisation dû à la différence entre l'évolution de l'inflation et du salaire moyen).

Dans le système universel, compte tenu d'un rendement unique pour l'ensemble des assurés, et de la revalorisation des points acquis selon les salaires moyens, **1 € cotisé ouvrira les mêmes droits quel que soit le statut de celui qui l'a cotisé et le moment où il a été versé**.

2. UNE ACQUISITION COMMUNE DE DROIT DANS UN COMPTE UNIQUE

Aujourd'hui, le système est très complexe et chaque Français doit se repérer entre les multiples régimes (en moyenne, un Français cotise dans plus de 3 régimes de retraites et un tiers des actifs a des droits dans plus de 4 régimes), et les différentes unités de compte (des trimestres, des points de valeurs différents selon chaque régime). Ainsi dans son relevé individuel de carrière, chaque assuré a autant de feuillets différents que de régimes auxquels il a été affilié.

Le système universel reposera sur un principe contributif et de solidarité : chaque période travaillée et cotisée accordera des droits à retraite sous forme de points. Il prendra aussi en compte, par des éléments de solidarité, les aléas de la carrière ou de la vie qui conduisent à des périodes d'interruption d'activité involontaires. Ces périodes donneront aussi des points de même valeur que ceux issus des périodes travaillées.

Dans le système universel de retraite, chaque assuré disposera d'une information actualisée, fiable et exhaustive de l'ensemble de ses droits. Chaque assuré aura accès à un espace personnel sécurisé, un compte unique personnel de retraite, créé dès le 1er euro cotisé et alimenté par l'ensemble des points, quels que soient l'activité professionnelle exercée et le moment où il a été acquis. Les assurés n'auront plus comme aujourd'hui à additionner des retraites venant de plusieurs régimes de sécurité sociale et calculées selon des règles différentes et souvent très complexes.

Sur ce compte unique, les assurés pourront suivre l'acquisition de leurs points retraite et accéder à une information personnalisée selon leur situation professionnelle. L'information retraite sera accessible, en tout lieu et en toute heure, pour tous les assurés. Ce compte proposera également des outils qui permettront de simuler l'impact sur la carrière de changements de vie ou d'activité d'une part et d'estimer le montant de sa retraite selon l'âge de départ souhaité d'autre part.

3. DES MODALITÉS DE CALCUL SIMPLIFIÉES DE LA PENSION DE RETRAITE

Les Français pourront ainsi déterminer en connaissance de cause à quel moment et avec quel revenu ils souhaitent partir en retraite, alors qu'aujourd'hui le montant de leur retraite n'est souvent connu qu'au moment du départ.

En effet dans un système universel en point, le calcul de la pension de retraite est très simplifié pour la plupart des situations : il suffit de connaitre le nombre de points acquis au moment de son départ à la retraite et de le multiplier par la valeur de service du point correspondant à l'année de son départ.

Ce montant pourra être augmenté le cas échéant des droits familiaux (majorations pour enfant) et du minimum de pension.

4. DES NOUVELLES POSSIBILITÉS EN TERMES D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SERVICE

Le système universel offrira de nouvelles possibilités en termes d'accompagnement et de services. La lisibilité et la simplification apportées par ce système devront permettre à chacun de connaître ses droits, d'anticiper l'impact de ses changements de vie ou de carrière sur sa retraite et de faire des choix éclairés tout au long de sa vie professionnelle.

La création de ce compte ouvrira de nouvelles possibilités : il intégrera un espace de stockage sécurisé et un dispositif de transmission de documents. Ce compte permettra de disposer en permanence de tous les éléments concernant l'assuré et de réaliser en ligne toutes les démarches utiles. Il permettra à l'usager de vérifier les droits acquis sur l'année, d'actualiser sa situation et de compléter son dossier au fil de l'eau. Il incitera les utilisateurs à compléter leur situation au fur et à mesure de leurs choix de vie ou de carrière pour que les simulations et les estimations soient les plus précises possibles.

Cet accompagnement tout au long de la carrière offrira aux usagers davantage d'autonomie pour anticiper leur retraite, et pour choisir librement la transition entre la fin de leur activité et leur retraite.

III. Un système valorisant l'activité et laissant plus de liberté à l'assuré

1. UN SYSTÈME VALORISANT L'ACTIVITÉ

La reconnaissance du travail est au cœur du système universel de retraite, tant par le fait que la retraite est le reflet des carrières professionnelles que par la garantie d'une retraite minimale donnée pour ceux qui ont fait une carrière complète.

Ainsi, le minimum de pension du régime général (MICO) sera revalorisé dès 2022 pour atteindre 1000€ net en 2022 pour une personne ayant fait toute sa carrière au SMIC, puis 85% du SMIC net en 2025. Cette mesure s'applique aussi aux travailleurs indépendants et aux agriculteurs.

Le nouveau système universel de retraite traitera de façon équitable les différents parcours professionnels. Ainsi, afin de ne plus privilégier certains types de carrières plutôt que d'autres, chaque rémunération fera l'objet de cotisations qui permettront d'acquérir des points, quelle que soit la rémunération, y compris lorsqu'elle est inférieure à celle exigée aujourd'hui pour valider un trimestre (150h SMIC). Ce sera donc plus protecteur pour les personnes qui connaissent des carrières heurtées ou courtes. Le nouveau système sera plus favorable que le système actuel pour les rémunérations les plus faibles et pour les femmes plus nombreuses dans ces situations.

Il permettra l'acquisition de points retraite dès les premiers stages rémunérés ou le premier emploi pour les jeunes et permettra aux retraités d'acquérir des points avec le cumul-emploi retraite.

Le nouveau système permettra d'éviter les droits « inutiles » du système actuel, il ne pénalisera plus les poly-actifs et rendra à chacun plus visible les droits acquis chaque année par son activité professionnelle.

Ceux qui font le choix de continuer à travailler verront leurs années supplémentaires de travail mieux prise en compte que dans les systèmes en annuités dans lesquels une fois la durée du taux plein acquise, chaque année supplémentaire travaillée n'apporte pas de nouveaux droits.

2. Les assurés pourront choisir plus librement le moment de leur départ en retraite

Le système universel offrira la possibilité à chacun de choisir plus librement la date de son départ en retraite en fonction des points qu'il aura accumulés, la notion de durée d'assurance s'effaçant derrière celle de points acquis et d'âge d'équilibre.

L'âge minimal de départ à la retraite à 62 ans sera maintenu. Cet âge légal ne bougera pas. C'est un principe de liberté qui laisse à chacun la possibilité de partir à la retraite à cet âge s'il le souhaite et si son parcours de vie le lui permet.

Les possibilités de partir plus tôt resteront ouvertes aux personnes ayant connu des carrières longues, pénibles ou qui ne sont plus aptes à travailler.

Un âge d'équilibre, évoluant par génération à hauteur des deux tiers des prévisions d'espérance de vie à la retraite, sera déterminé par la gouvernance du système universel : des décotes seront appliquées pour les départs intervenant avant cet âge ; des surcotes seront accordées en cas de départ à un âge postérieur.

L'âge d'équilibre à l'entrée en vigueur du système universel sera défini par la nouvelle gouvernance du système universel confiée aux partenaires sociaux.

Les Français pourront décider de partir avant cet âge d'équilibre, auquel cas leur pension subira un malus de 5 % par année. Ceux qui le souhaitent pourront travailler au-delà et ainsi bénéficier d'une majoration de leur retraite, de 5 % par année ;

Le nouveau système universel permettra donc d'offrir aux Français de choisir plus librement le moment de leur départ en retraite en fonction de leur parcours personnel et de leurs aspirations personnelles ou professionnelles. Il valorisera davantage le travail.

Ils pourront également choisir une transition longue entre le monde professionnel et la retraite et mieux organiser leur fin de carrière à travers :

- Les nouvelles dispositions favorisant le départ en retraite progressive, qui seront assouplies dès 2022, puis élargies et simplifiées dans le cadre du système universel ;
- Le cumul emploi – retraite, désormais producteur de droit, pour les retraités ayant atteint l'âge d'équilibre.

D. UN SYSTÈME UNIVERSEL SOLIDAIRE

I. Un système qui prend en compte les carrières heurtées

Les carrières dites « heurtées » rassemblent les parcours de vie n'ayant pas de trajectoires professionnelles linéaires et ascendantes pour différentes raisons : inactivité choisie ou subie, chômage répété, reconversion professionnelle. Plus souvent présents chez les femmes, ces profils de carrières sont aujourd'hui pénalisés par le système de retraite. Le système universel permettra de mieux les prendre en compte.

1. LA BAISSE DE L'ÂGE DE L'ANNULATION DE LA DÉCOTE VA PERMETTRE AUX CARRIÈRES HEURTÉES DE PARTIR À TAUX PLEIN PLUS TÔT

Les carrières heurtées rassemblent des assurés ayant connu des périodes d'inactivité prolongées.

Le système de retraite de base actuel permet d'obtenir une pension de retraite sans décote si l'une des deux conditions suivantes est remplie :

- L'assuré a validé une durée d'assurance requise (DAR), aujourd'hui fixée à 172 trimestres (soit 43 ans) s'il est né à compter de 1973 ;
- L'assuré liquide sa retraite à l'âge d'annulation de la décote (AAD), aujourd'hui fixé à 67 ans.

Par conséquent, les profils qui ne valident pas suffisamment de trimestres durant leur carrière sont contraints de liquider leur pension à 67 ans s'ils souhaitent bénéficier d'une pension à taux plein. 15 % des nouveaux retraités sont dans ce cas, et les femmes sont deux fois plus représentées que les hommes.

Le système universel, en instaurant un âge d'équilibre en deçà de 67 ans, permettra à l'ensemble de ces assurés de bénéficier d'une retraite à taux plein plus tôt. Ainsi, si l'âge du taux plein est fixé à 65 ans, ils pourront liquider leur pension de retraite à taux plein 2 années plus tôt que dans le système actuel. S'ils souhaitent poursuivre leur carrière professionnelle au même âge que dans le système actuel (67 ans), ils bénéficieront d'une majoration de 5% par année.

2. L'INDEXATION DE LA VALEUR DU POINT SUR LES SALAIRES PERMET DE PRENDRE EN COMPTE DE MANIÈRE ÉQUIVALENTE TOUTES LES PÉRIODES TRAVAILLÉES

Les salaires portés au compte des assurés sont aujourd'hui indexés sur l'inflation. Ce choix présente l'avantage de ne pas dévaloriser les droits acquis par rapport à l'évolution générale des prix et permet en outre d'octroyer un taux de remplacement à la liquidation plus élevé. Cependant cette indexation peut être facteur d'inéquité puisqu'elle ne traite pas de la même manière les assurés selon la trajectoire de leur carrière : elle conduit, en effet, à ne pas valoriser de la même façon les droits acquis en début, au milieu ou en fin de carrière. Notamment, dès lors que les droits acquis ne suivent pas l'évolution globale des salaires, cela conduit à sous-valoriser pour le calcul de la retraite les périodes d'activité du début de carrière.

Le système universel permettra de mettre fin à cette inéquité en valorisant les années de carrière de manière équivalente, car les points seront revalorisés par défaut en fonction des salaires. Ainsi, le montant de la pension de retraite serait désormais équivalent quelle que soit la trajectoire de carrière et les périodes où les meilleures années sont réalisées, tant que les revenus restent identiques.

3. Les points de solidarité accordés au titre du chômage indemnisé seront favorables aux carrières heurtées

Les carrières heurtées rassemblent par ailleurs des assurés ayant connu des périodes répétées de chômage indemnisés.

Le système de retraite actuel ne valorise que partiellement ces périodes de chômage indemnisé. Ces périodes permettent aujourd'hui de :

- Valider des trimestres de cotisations (chaque période de chômage indemnisé de 50 jours permettant de valider un trimestre), et donc de ne pas reporter l'âge de liquidation si l'assuré souhaite partir à la retraite.
- Acquérir des points de retraite au régime complémentaire, sur la base du salaire journalier de référence et partiellement financé par l'assuré.

Ainsi, pour le régime de base, les allocations chômage, ne sont pas incluses dans le calcul du salaire annuel moyen des « 25 meilleures années », mais seulement pour la détermination de la durée validée. Cette non prise en compte est particulièrement défavorable aux assurés connaissant des périodes répétées de chômage au sein d'une même année (comme certains intermittents du spectacle), ou pour des assurés ayant eu une carrière fortement ascendante en milieu de carrière mais avec une période prolongée de chômage en fin de carrière, avec donc des allocations chômage élevées, mais non prises en compte dans le calcul du salaire annuel moyen (comme certains cadres).

Le système universel accordera, *via* une prise en charge par le fonds de solidarité universel, des points de retraite aux assurés bénéficiant d'une allocation chômage, calculée sur la base du montant de cette allocation. Les points accordés au titre de cette solidarité ouvriront les mêmes droits que les points acquis *via* des cotisations pendant des périodes d'activité. Ainsi, ces périodes seront traités de manière équivalente et ne pourront être pénalisantes dans le calcul de la pension de retraite, comme c'est parfois le cas avec les règles actuelles. Elles faciliteront l'accès au minimum de pension garanti à 85% du SMIC.

4. Un minimum de pension à 85% du SMIC sera instauré pour toutes les carrières complètes et bénéficiera aux carrières heurtées.

Les carrières heurtées rassemblent enfin des assurés ayant globalement travaillé tout au long de leur vie, mais souvent avec des revenus limités, parfois en raison de temps partiels très prolongés.

Le régime actuel prévoit pour les assurés partant à temps plein (y compris à l'âge d'annulation de la décote) mais ayant une pension faible en raison de revenus limités, de bénéficier d'un complément de pension, le « minimum contributif ». Cela concerne environ 20 % des nouveaux retraités. Ce complément est aujourd'hui majoré d'environ 70 € par mois pour les assurés ayant leur taux plein mais ayant cotisé au moins 120 trimestres, soit 30 années.

Ainsi, aujourd'hui, en moyenne, un bénéficiaire de ce complément qui a cotisé toute sa vie à un niveau suffisant pour valider l'ensemble de ses trimestres (soit un temps partiel prolongé), aura une pension de l'ordre de 815 € nets par mois s'il a été salarié, de 730 € s'il a été commerçant, de 890 € s'il a été exploitant agricole. C'est moins que le minimum vieillesse, revalorisé à 900 € par mois en janvier 2020.

Ce montant sera par ailleurs moindre pour une personne partant à taux plein mais n'ayant pas cotisé les 120 trimestres demandés, puisqu'elle ne bénéficiera pas du minimum contributif majoré.

Dans le système universel, une personne ayant une carrière complète avec des revenus modestes aura une pension minimale garantie à 85% du SMIC net. Une carrière sera dite complète si l'assuré part à la retraite à taux plein et à acquis, chaque année, des points (cotisé par l'assuré ou au titre de la solidarité) sur la base d'un revenu équivalent à 600H SMIC, soit la référence aujourd'hui pour valider 4 trimestres par an.

Toute personne partant à la retraite au taux plein pourra toucher cette pension minimale, y compris les carrières heurtées qui ont connu une longue période d'inactivité où les temps partiels prolongés en dessous du SMIC. Ce minimum de pension sera par ailleurs revalorisé comme le SMIC, et non sur l'inflation comme aujourd'hui.

Ce minimum de retraite bénéficiera dans le futur système notamment aux exploitants agricoles (40 % d'entre eux verront leur pension sensiblement s'améliorer et leurs prélèvements légèrement diminuer), aux artisans et aux commerçants.

Enfin en transition et avant l'entrée en vigueur du système universel, le minimum de pension du régime général (MICO) sera revalorisé dès 2022 : une personne ayant fait toute sa carrière au SMIC percevra 1000 euros nets de retraite en 2022, puis 85 % du SMIC en 2025. Cette mesure s'applique aussi aux travailleurs indépendants et aux agriculteurs.

II. Un système qui compense l'impact des enfants sur la carrière des assurés

Si les inégalités entre femmes et hommes vont en diminuant compte tenu du taux d'activité croissant des femmes et de l'amélioration de leurs carrières, l'éducation des enfants a néanmoins des conséquences sur la carrière des femmes notamment parce qu'elles réduisent ou interrompent leur activité avec l'arrivée d'un enfant. L'Insee a ainsi estimé que les femmes subissaient une perte de salaire horaire de l'ordre de 5% par enfant alors qu'aucun écart n'est constaté pour les pères (Insee analyses n°48 – octobre 2019).

L'objectif de réduction des inégalités n'est pourtant pas atteint dans le système actuel :

- La majoration de pension pour les parents de trois enfants bénéficie principalement aux hommes qui reçoivent deux tiers des versements.
- 20% des majorations de durée d'assurance n'apportent aucune amélioration des pensions car les femmes ont acquis du fait de leur activité professionnelle une carrière complète. La proportion de ces majorations inutiles s'accroit au fil des générations avec l'élévation du taux d'emploi des femmes.

Dans le système universel, les droits familiaux doivent permettre de compenser, dès le 1er enfant, les effets de l'arrivée et de l'éducation d'un enfant et pouvoir bénéficier intégralement aux femmes dès lors qu'elles sont les premières à subir des préjudices de carrière.

1. Des majorations de pensions dès le premier enfant plus favorables aux femmes

Les majorations de durée d'assurance et la majoration pour les parents de 3 enfants et plus du système actuel seront remplacées dans le système universel par un dispositif applicable dès le 1er enfant. Chaque enfant donne lieu à l'attribution d'une majoration de 5 % des points acquis par les assurés au moment du départ en retraite. Pour les parents d'au moins 3 enfants, une majoration supplémentaire de 1% par parent sera ajoutée.

Avant les 4 ans de l'enfant, les parents pourront choisir celui à qui la majoration de 5% est attribuée ou décider d'un partage de la majoration entre eux. Si aucune option n'est effectuée par les parents, ces droits seront automatiquement attribués à la mère.

En reconnaissant les effets sur la carrière de l'arrivée dès le premier enfant, le système universel permettra ainsi de revaloriser les droits accordés aux foyers d'un ou deux enfants, peu avantagés dans le système actuel, tout en préservant la situation des familles nombreuses.

Le système à points doit également permettre de réduire les inégalités de retraite entre les femmes et les hommes. Il ouvre en effet aux femmes la possibilité de bénéficier de l'ensemble des droits familiaux du couple, notamment quand il a été fait le choix de favoriser la carrière professionnelle du conjoint. Dans un système à points, les droits familiaux produisent par ailleurs systématiquement des droits supplémentaires.

2. Une compensation des interruptions et réduction d'activité liées à l'éducation des enfants.

Dans le système universel, les parents qui interrompent ou réduisent leur activité par un passage à temps partiel lors de l'arrivée d'un enfant pourront, comme aujourd'hui, acquérir des droits à retraite s'ils bénéficient de certaines prestations familiales (prestation partagée d'éducation de l'enfant, complément familial, prestation de base de la PAJE, complément familial).

Ces droits s'élèveront à 60 % du SMIC grâce à une contribution de la caisse nationale d'assurance familiale.

Ils pourront être attribués pendant les 3 premières années de l'enfant pour les familles d'un ou deux enfants et jusqu'aux 6 ans de l'enfant à partir du 3ème enfant.

III. Un système qui permet des départs anticipés dans certaines situations

Des dérogations spécifiques à l'âge légal de 62 ans seront maintenues dans le système universel. Celui-ci doit en effet permettre d'harmoniser les droits entre régimes avec pour objectif que pour un même métier, les mêmes droits à retraite soient accordés.

Il doit ainsi garantir à ceux dont les conditions de travail ont pu entraîner des conséquences sur la santé soit parce qu'ils ont commencé à travailler très jeunes, soit parce qu'ils ont été exposés durablement à certains risques professionnels, qu'ils pourront partir à la retraite avant 62 ans.

1. LE MAINTIEN DES DÉPARTS ANTICIPÉS POUR CARRIÈRES LONGUES

Le dispositif de départ anticipé pour carrières longues sera pérennisé avec les mêmes critères qu'aujourd'hui :

- Il permettra aux assurés ayant commencé tôt leur activité (avant l'âge de 20 ans) et ayant effectué une carrière longue un départ en retraite dès 60 ans. Les critères pour le bénéfice de ce dispositif sont inchangés. Les règles de calcul de la durée pour les périodes postérieures à l'entrée en vigueur du système universel seront calées sur celles du minimum de retraite.
- Il permettra comme aujourd'hui à 25 % des assurés un départ anticipé dès 60 ans lorsqu'ils ont commencé à travailler avant 20 ans, quel que soit le statut professionnel (salarié, indépendants, fonctionnaires).

Le dispositif de carrières longues spécifiquement applicable aux travailleurs handicapés est amélioré :

- L'âge de départ en retraite anticipée sera fixé entre 55 et 59 ans en fonction de la durée d'activité accomplie en situation de handicap, sur la base d'un taux d'incapacité de 50 %.
- Les conditions d'accès au dispositif sont simplifiées, puisqu'il sera uniquement tenu compte de la seule durée cotisée en situation de handicap, et non plus d'une double condition de durée cotisée et de durée validée.

Enfin, afin de compenser les incidences du handicap sur l'activité des assurés concernés, des points supplémentaires sont attribués lors du départ en retraite, sous la forme d'une majoration proportionnelle aux points acquis en situation de handicap.

2. DES DROITS SUPPLÉMENTAIRES AU TITRE DE LA PÉNIBILITÉ

Les conditions de reconnaissance et de prise en compte de la pénibilité dans les départs à la retraite varient aujourd'hui fortement selon les régimes de retraites. La mise en place du système universel et l'objectif d'équité qui est poursuivi impliquent que l'ensemble des dispositifs visant à tenir compte de la pénibilité soient harmonisés : pour un même métier, qu'il soit exercé dans le secteur public ou dans le secteur privé, les mêmes droits doivent être accordés.

Les salariés du secteur privé bénéficient aujourd'hui d'un compte professionnel de prévention (C2P) qui permet de mesurer leur exposition à un risque professionnel pouvant laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé. Sont ainsi pris en compte le travail de nuit, le travail en équipes successives alternantes, le travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste à une fréquence élevée, les activités en milieu hyperbare, le travail dans des températures extrêmes et le travail dans le bruit.

Dans le système universel, des droits supplémentaires pour toutes les personnes exerçant des métiers pénibles :

- Le compte professionnel de prévention (C2P) sera ouvert aux fonctionnaires et aux salariés des régimes spéciaux. Ce sont 200 000 personnes supplémentaires qui pourront bénéficier de points dans le C2P.
- Les seuils relatifs au travail de nuit seront abaissés. Ils seront fixés à 110 nuits par an au lieu de 120 nuits pour le travail de nuit et à 30 nuits par an au lieu de 50 pour le travail en équipes alternantes successives. Ces nouveaux seuils seront applicables à tous y compris les salariés du secteur privé qui pourront ainsi acquérir des droits supplémentaires.
- Davantage de points seront accordés pour tous ceux qui exercent longtemps des métiers pénibles avec la suppression de la limite à l'acquisition de points pour faire du temps partiel ou de la formation :

a) + 60 % des droits pour des salariés faisant toute leur carrière avec une exposition à un critère,

b) +320 % de droits pour les carrières complètes de salariés exposés à plusieurs critères. Ce sont 1,8 million de salariés et fonctionnaires qui pourront ainsi bénéficier de points sur leur compte.

Les concertations conduites par la ministre du travail et le secrétaire d'État chargé de la fonction publique, qui se poursuivront au-delà de la date de dépôt de ce projet de loi, permettront également de mieux prendre en compte la pénibilité avec la mise en place de politiques renforcées de prévention à l'exposition aux risques professionnels ayant des conséquences sur la santé.

3. La retraite pour incapacité permanente ouverte aux fonctionnaires et aux régimes spéciaux

La retraite pour incapacité permanente, qui ne concerne aujourd'hui que les régimes des salariés du privé et les régimes agricoles (salariés et non-salariés), sera ouverte aux fonctionnaires et salariés des régimes spéciaux.

Elle permettra aux assurés de partir à la retraite dès 60 ans sans décote selon certaines conditions. Elle concerna les personnes souffrant :

- D'une incapacité d'au moins 10 % avec 17 ans d'exposition, du fait d'une lésion liée à un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ;
- D'une incapacité d'au moins 20%.

4. Des départs anticipés pour les fonctions dangereuses exercées dans le cadre de missions régaliennes

Le système universel maintiendra certaines spécificités à l'image des fonctionnaires qui exercent des missions régaliennes de maintien de l'ordre et de la sécurité publique et de contrôle. Ces fonctionnaires bénéficient d'ores et déjà d'âges d'ouverture des droits inférieurs à 62 ans. Pour l'exercice de ces missions qui se caractérisent par leur dangerosité et par des contraintes importantes,

l'État doit en effet disposer de fonctionnaires en pleine possession de leurs capacités physiques et par conséquent d'effectifs relativement jeunes.

Pour les fonctionnaires ayant des missions régaliennes, et sous réserve d'avoir effectivement occupé pendant au moins 27 années des fonctions dangereuses et/ou opérationnelles, les droits à un départ anticipé seront ouverts comme c'est le cas aujourd'hui :

- Les policiers, les personnels de l'administration pénitentiaire et les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne pourront ainsi partir à compter de 52 ans à la retraite.
- Les sapeurs-pompiers professionnels, les douaniers et les policiers municipaux pourront quant à eux partir à compter de 57 ans.

Un âge d'équilibre tenant compte des spécificités d'exercice de ces métiers sera fixé par le conseil d'administration de la caisse nationale de la retraite universelle

Les retraites des militaires ont aujourd'hui des règles très spécifiques qui ouvrent des droits à un départ précoce à la retraite, permettant ainsi un renouvellement permanent des effectifs. Ces retraites précoces garantissent également la reconversion professionnelle des militaires avec une absence de restrictions au cumul d'une activité professionnelle et d'une pension militaire. Le système universel propose de maintenir ces particularités.

- Pour les militaires du rang et les sous-officiers, le droit à un départ à la retraite continuera d'être ouvert à compter de 17 années de services. Il permettra une liquidation immédiate de la pension. Le mécanisme de décote actuel sera maintenu pour les départs intervenant avant d'avoir atteint 19,5 années de service.
- Pour les officiers, le droit à une retraite immédiate sera maintenu à 27 ans de services
- Pour tous les officiers dont la limite d'âge est inférieure à 57 ans, une décote sera appliquée pour tous les départs intervenant avant 29,5 années de services. Pour tous ceux dont la limite d'âge est comprise entre 57 et 62 ans, l'âge d'équilibre sera minoré de 8 ans.
- Pour les militaires dont la limite d'âge est supérieure à 62 ans, les règles de droit commun s'appliqueront en matière d'âge d'équilibre.

Pour les fonctionnaires exerçant des missions régaliennes ainsi que pour les militaires, une surcotisation patronale sera créée afin de permettre un départ anticipé dans des conditions satisfaisantes. Elle se substituera au mécanisme actuel de la bonification du cinquième qui permet l'acquisition d'une année de service toutes les cinq années passées en catégorie active ou comme militaire.

L'engagement des militaires les conduit à accomplir, au nom de la Nation, des missions particulières durant lesquelles leur vie peut être mise en danger. A ce titre, ils bénéficieront de l'attribution de points dans le cadre des opérations de guerre et opérations extérieures qu'ils sont appelés à effectuer ainsi qu'au titre de leurs services aériens et sous-marins.

5. L'EXTINCTION PROGRESSIVE DES DÉPARTS ANTICIPÉS DES RÉGIMES SPÉCIAUX ET DE LA FONCTION PUBLIQUE.

Certains métiers peuvent être exercés avec différents statuts professionnels : salarié, fonctionnaire, salarié relevant d'un régime spécial. Bien que ces métiers soient identiques, ils ne donnent pas toujours les mêmes droits en termes d'âge d'ouverture des droits à une retraite. Le principe d'universalité induit la mise en extinction progressive des avantages spécifiques des régimes spéciaux dès lors que leurs conditions d'exercice ne justifient pas un traitement différent de celui réservé aux autres salariés.

Afin de garantir la situation des fonctionnaires et salariés des régimes spéciaux après plusieurs années passées dans des emplois ouvrant droit à ces départs anticipés, des dispositions transitoires seront mises en place. Elles sont en cours de concertation dans chacun des régimes spéciaux ainsi que dans la fonction publique et seront fixées par voie d'ordonnance.

Ces dispositions transitoires devront cependant tenir compte des années d'ores et déjà acquises dans ces catégories d'emplois et devront permettre le maintien de droit à un départ anticipé proportionné.

IV. Un système qui protège les assurés contre le risque veuvage

La mise en place du système universel permet de créer un nouveau dispositif pour l'attribution des pensions de réversion qui met fin aux inégalités actuelles entre les régimes. Aujourd'hui, les dispositifs varient en effet fortement entre régimes avec des taux de réversion différents (50%, 54%, 60%), la présence dans certains d'entre eux de conditions de ressources, de conditions d'âge ou encore de conditions de non-remariage.

Le mécanisme unique créé dans le système universel s'appuie sur une logique différente de celle des systèmes actuels. Il garantit un niveau de vie constant pour la veuve ou le veuf en lui permettant de conserver 70 % des droits à retraite dont bénéficie le couple.

Aucune condition de ressources ne sera donc imposée. Le montant de la réversion sera calculé par la différence entre le montant que représentent 70 % des droits du couple et la retraite personnelle de la veuve ou du veuf. La personne devenue veuve conserve ainsi le même niveau de vie qu'avant le décès de son conjoint. La perte des ressources liée au décès et la perte des économies générées par la vie en couple sont ainsi compensées par la pension de réversion.

Le droit à une pension de réversion sera ouvert à compter de 55 ans et sera réservé, comme aujourd'hui, aux couples mariés, car ce droit est directement lié au principe de solidarité entre époux. Ils doivent être mariés depuis au moins deux ans pour pouvoir en bénéficier.

Une ordonnance permettra de garantir les droits des conjoints divorcés afin de prendre en compte l'incidence de la communauté de vie des époux sur leurs droits à retraite

Pour garantir la situation des couples d'ores et déjà à la retraite, les droits à réversion pour toute personne devenant veuve d'une personne partie à la retraite avec les règles du système actuel (donc jusqu'en 2037) seront inchangés. Les pensions de réversion de ces retraités seront calculées selon les règles applicables aujourd'hui, quel que soit le moment où interviendra le décès.

Encadré : illustration sur cas-types

Gérard, ancien salarié, perçoit une pension de 1700 € par mois, Monique une pension de 800 € par mois.
Dans le système actuel, Monique aurait dû demander deux pensions de réversion et perçu une pension de réversion de 475 € du régime général des salariés soit 54 % de la pension de 950€ de Gérard dans ce régime et une pension de réversion de l'Agirc-Arrco de 450 €, soit 60 % de la pension de Gérard dans ce régime. Les deux pensions de réversion auraient représenté 925€.
Dans le système universel, au décès de Gérard, Monique se verra garantir 70% de la somme des deux pensions qui assuraient le niveau de vie du couple, soit 70 % de 2500 € = 1750 €. Elle aura donc une pension de réversion de 950 € (garantie de 1750 € moins sa pension propre de 800 €).

Samuel, ancien salarié, perçoit une pension de 2400 € par mois, Myriam une pension de 1200 € par mois.
Dans le système actuel, Myriam aurait dû demander deux pensions de réversion et n'aurait pas perçu de pension du régime général des salariés soit 54 % de la pension de Samuel dans ce régime car ses revenus sont au-dessus du plafond de ressources qui permet d'en bénéficier. Elle bénéficie en revanche d'une pension de réversion de l'Agirc-Arrco de 720 €, soit 60 % de la pension de Gérard dans ce régime.
Dans le système universel, au décès de Samuel, Myriam se verra garantir 70% de la somme des deux pensions qui assuraient le niveau de vie du couple, soit 70 % de 3600 € = 2520 €. Elle aura donc une pension de réversion de 1320 € (garantie de 2520 € moins sa pension propre de 1200 €).

V. Un système qui favorise l'égalité entre les femmes et les hommes

Le système universel devrait conduire à réduire les écarts de pensions entre les femmes et les hommes avec l'amélioration des droits des femmes au travers de plusieurs mécanismes :

- Le versement d'une majoration de pension dès le 1er enfant : ce sont ainsi 8 millions de femmes qui bénéficieront d'une majoration de pension alors que seules 3 millions en bénéficient aujourd'hui avec la majoration pour les parents de trois enfants ;

- La possibilité de verser la totalité des droits familiaux aux femmes qui subissent dans la quasi majorité des cas le plus les conséquences en termes de carrière et de rémunération de l'éducation des enfants ;

- La revalorisation du minimum de pension porté à 85 % du SMIC net : cette mesure permet de mieux prendre en compte toutes les périodes travaillées et qui ne donnent pas forcément lieu à l'attribution d'un trimestre dans le système actuel. Le passage à un système en points est plus favorable aux carrières heurtées ou durablement à temps partiel, comme c'est souvent le cas pour les femmes. Il conduit ainsi à une amélioration des plus petites pensions. 70 % des bénéficiaires du minimum contributif étant aujourd'hui des femmes : la revalorisation du minimum leur bénéficiera au premier chef ;

- Enfin, le passage d'un système, où l'annulation de la décote est liée à la durée d'assurance, à un système reposant sur un âge d'équilibre collectif, permet aux femmes dont les carrières sont incomplètes, de prendre leur retraite plus tôt. En effet, elles ne seront plus contraintes d'attendre leur 67ème anniversaire pour partir à la retraite alors que 20 % d'entre elles sont aujourd'hui obligées de reporter leur départ à la retraite jusqu'à cet âge afin de ne pas subir de décote sur leur retraite.

Alors que l'écart de pension est aujourd'hui en moyenne de 42 % entre les femmes et les hommes, soit un niveau supérieur aux écarts de salaire qui sont de 20 %, le système universel de retraite permettra de rééquilibrer les retraites des femmes et réduira cet écart (*cf.* partie 3).

E. UN FINANCEMENT CLARIFIÉ, UN PILOTAGE EFFICACE ET UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE

I. Un financement transparent et équitable

1. UNE TRAÇABILITÉ DES FLUX ET DES SOURCES DE FINANCEMENT

Le système universel permettra de simplifier considérablement la traçabilité des flux et les sources de financement du système de retraite :

- Les cotisations sociales, acquittées par les salariés, employeurs et l'État, financeront les points acquis par les assurés ainsi que les droits de réversion ;
- Des recettes fiscales et ressources d'autres branches financeront la solidarité du système de retraite.

La simplification de ces flux permettra aussi de faciliter la gouvernance du système de retraite : en distinguant les dimensions imputables aux cotisations sociales (acquittées par les salariés et les employeurs) des recettes fiscales (acquittés par l'ensemble des Français), les rôles des partenaires sociaux et du Parlement sont mieux identifiés.

1.1. Une clarification des droits acquis au titre des cotisations versées par les travailleurs et les employeurs.

Dans le système universel, l'ensemble des cotisations seront versées dans une caisse unique de retraite et les droits pourront être suivis par les assurés au sein de leur compte unique de retraite. Le calcul des droits acquis sera plus lisible, en raison de la mécanique du calcul en points, plutôt qu'en annuités.

La mise en place du système universel permettra aussi d'identifier les dispositifs de réduction de taux de cotisations retraite applicables à certaines populations et leurs employeurs.

Elles concernent principalement les catégories d'assurés suivants :

- les artistes du spectacle, qui bénéficient d'une réduction de taux de 30 % des cotisations ;
- les journalistes qui bénéficient d'une réduction de taux de 20 % des cotisations.

Si le maintien transitoire de ces avantages s'explique par des objectifs de soutien à ces secteurs économiques et dépasse ainsi largement la question de la retraite, le système universel va permettre d'identifier ces avantages dans le budget de l'État, alors qu'ils sont aujourd'hui souvent diffus au sein du système de retraite. Les artistes auteurs, qui sont affiliés en base au régime général mais ne sont redevables que de la part salariale, en l'absence d'employeur au titre de leurs activités bénéficieront d'une prise en charge de points qui se fera donc à hauteur de l'équivalent de la part patronale, dans la limite d'une fois le plafond de la sécurité sociale

Ce principe d'identification dans le budget de l'État s'appliquera par ailleurs aux employeurs publics dont les cotisations patronales recouvrent aujourd'hui à la fois le financement des droits contributifs, les droits spécifiques des fonctionnaires (catégories actives par exemple) mais également les dispositifs de solidarité et les déficits démographiques.

1.2. Une clarification des droits acquis au titre des droits au titre de la solidarité nationale

La clarification financière apportée par le système universel devra permettre d'identifier, au sein des dépenses de la branche retraite de la sécurité sociale, la part des dépenses de solidarité en matière de retraite ainsi que les recettes qui y seront affectées.

Cette clarification sera permise par la création d'un Fonds de solidarité vieillesse universel (FSVu), s'appliquant à l'ensemble des assurés. Le FSVu prendra ainsi en charge :

- L'attribution de points au titre des périodes d'interruptions d'activité subies (chômage, maladie, invalidité, etc.),
- Les *minima* de pension,
- Les dispositifs de départs anticipés de droit commun (carrières longues, compte professionnel de prévention, etc.),
- Les droits familiaux par l'intermédiaire d'un transfert de la branche famille.

Contrairement à ces dépenses qui bénéficient à tous les assurés, le financement des dispositifs spécifiques de départs anticipés en particulier dans la fonction publique ne sera pas mutualisé. Le FSVu ne financera donc pas ces départs spécifiques, même transitoires.

Compte tenu de la dimension universelle des dépenses de solidarité financées par le FSVu, il apparaît pertinent de mettre en cohérence la nature solidaire de ces dépenses et la nature des recettes qui lui seront affectées. En conséquence, le FSVu sera exclusivement financé par des recettes fiscales ainsi que des transferts provenant d'autres branches ou organismes finançant spécifiquement certains dispositifs.

2. UN EFFORT CONTRIBUTIF HARMONISÉ ET UNE SOLIDARITÉ INTERPROFESSIONNELLE GÉNÉRALISÉE.

2.1. Un effort contributif harmonisé

Dans le système universel, les salariés du privé, des régimes spéciaux et les fonctionnaires auront à terme (10 à 20 ans après l'entrée en vigueur du système universel) des cotisations identiques, afin de garantir que chacun ait une pension équivalente à revenu équivalent.

- Ils cotiseront tous sur l'intégralité de leur salaire, c'est-à-dire aussi sur leurs primes pour les fonctionnaires et salariés des régimes spéciaux concernés.
- Ils cotiseront tous avec le même taux : 28,12 % jusqu'à 3 plafond de la sécurité sociale, puis 2,81 % au-delà.
- Ils participeront tous à la solidarité nationale : une part de la cotisation vieillesse s'appliquera à l'intégralité des revenus, y compris au-delà de 3 PASS à un taux de 2,81 %. Cette part de cotisation ne donnera pas lieu à l'acquisition de point mais participera au financement mutualisé des dépenses du système de retraite.

Ils cotiseront tous avec la même répartition entre cotisations patronales (60 %) et salariales (40 %), sur le modèle de ce qui est en vigueur dans le secteur privé actuellement.

Tableau 5 - Taux de cotisation de l'ensemble des salariés et des fonctionnaires dans le système universel (hors transition)

Tranche de rémunérations	Part salariale	Part patronale	Total
Entre 0 et 3 PASS	11,25 %	16,87 %	28,12 %
Au-delà de 3 PASS	1,12 %	1,69 %	2,81 %

Rappel : en 2020, 1 PASS annuel représente environ 41 136 € bruts.

Pour éviter une hausse de leurs charges qui fragiliserait leur équilibre économique, des aménagements sont prévus pour les indépendants et les professions libérales :

- Leur taux de cotisation sera identique aux salariés jusqu'à un plafond de la sécurité sociale, puis de 12,94 % entre 1 et 3 plafond, et non 28,12 % comme les autres.
- L'assiette de l'ensemble des cotisations sociales sera modifiée dès 2022, pour mieux assurer l'équité avec les salariés. A prélèvement social inchangé, cela se traduira par une baisse du montant de CSG à payer et une hausse des cotisations retraites – et donc davantage de points retraite et de droits à pension.

Ils participeront toutefois au financement mutualisé des dépenses du système de retraite de la même manière que les autres populations, avec le même taux de 2,81 %.

Tableau 6 - Taux de cotisation applications à l'ensemble des indépendants dans le système universel (hors transition)

Tranche de rémunérations	Composante plafonnée du taux de cotisation	Composante déplafonnée du taux de cotisation	Total
Entre 0 et 1 PASS	25,31%	2,81%	28,12%
Entre 1 et 3 PASS	10,13%	2,81%	12,94%
Au-delà de 3 PASS	/	2,81%	2,81%

2.2. Une solidarité interprofessionnelle généralisée

Le système actuel, construit autour de 42 régimes organisés par professions, répond à des logiques professionnelles. Chaque régime vise son propre équilibre et des objectifs internes à la profession. Par conséquent, ces régimes sont :

- Davantage dépendants des transformations économiques, une mutation de la profession pouvant fragiliser l'ensemble du système. En particulier, les évolutions démographiques au sein des professions peuvent rapidement bouleverser les équilibres.

- Orientés vers un objectif d'intérêt professionnel, et non pas d'intérêt général.

Ce sont ces fragilités qui ont notamment conduit à la création de mécanismes de compensations entre les régimes, afin d'instaurer une forme de solidarité nationale entre ces régimes. L'objectif principal est de s'assurer que les régimes les plus dynamiques viennent financer les régimes en déclin pour compenser les paramètres qu'ils ne maitrisent pas, à savoir les écarts démographiques et les écarts de capacités contributives, comme le prévoit l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale. Cette solidarité reste toutefois partielle et extrêmement complexe à mettre en place, car cela suppose d'isoler les effets des paramètres non choisis (démographie et revenus) des paramètres choisis par les régimes (condition et âge de liquidation, taux de cotisation, *etc.*)

Le système universel viendra simplifier et renforcer cette solidarité interprofessionnelle : tous les régimes auront des règles identiques et cotiseront au sein d'une même entité. La mécanique complexe des compensations par régime disparaîtra ainsi par construction et plus aucune profession n'aura à craindre pour la pérennité de son propre régime de retraite en cas d'évolution économique et démographique défavorable.

Cette solidarité interprofessionnelle n'empêchera pas la pérennité d'actions sociales destinées exclusivement aux membres d'une profession. En particulier, les réserves accumulées par les régimes, dès lors qu'elles ne sont pas nécessaires pour faire face aux engagements déjà pris, pourront être mobilisés par la profession pour financer des actions supplémentaires.

II. Des mécanismes de pilotage assurant l'équilibre financier du système à long terme et qui permettra de restaurer la confiance des Français.

Le système universel, par son fonctionnement intégré et ses caractéristiques devra permettre de garantir la solidité du système sans imposer des réformes structurelles fréquentes.

1. Le cœur du système contient des paramètres permettant de garantir la pérennité financière du système.

1.1. Le système sera davantage résilient aux fluctuations de la croissance économique.

Dans le système actuel, la coexistence de plusieurs régimes, organisés par des logiques professionnelles, implique des fragilités en cas d'évolution de la dynamique économique et démographique au sein d'un régime. Ainsi, un bouleversement économique d'une activité peut menacer la pérennité d'un régime. Le régime universel, qui rend l'ensemble des professions solidaires par construction, ne sera pas soumis à ces aléas et sera ainsi plus robuste.

D'un point de vue plus macroéconomique, les évolutions de l'équilibre du système de retraite seront, dans le système universel, plus prévisibles que dans le système actuel et pourront ainsi être mieux anticipées. Le système universel, en indexant par défaut la valeur du point sur l'évolution des salaires, permettra de réaligner les dynamiques de recettes et de dépenses sur le même facteur sous-jacent (la croissance économique) et donc de mieux anticiper les évolutions de l'équilibre financier.

1.2. Les recettes et les dépenses du nouveau système seront équivalentes à celles d'aujourd'hui

Comme aujourd'hui, le financement de notre système de retraite reposera en majorité sur les cotisations sociales (environ 75 %) et sur l'impôt (environ 25 %), cette seconde dimension venant financer les dispositifs de solidarité du système de retraite.

Le taux de cotisations sociales du système universel (28,12 %) sera équivalent à celui applicable d'aujourd'hui jusqu'à 3 plafonds de la sécurité sociale pour un salarié dont la rémunération est supérieure au plafond de la sécurité sociale. Elle concernera 96 % des revenus salariaux.

Le financement de la solidarité par l'État, voté chaque année par le Parlement *via* l'attribution de recettes fiscales, restera de même globalement stable.

De manière équivalente, les dépenses du nouveau système de retraites ont été calibrées pour rester équivalentes, pour leur montant global, aux dépenses du système actuel.

1.3. Des leviers pour assurer la pérennité du système

Par construction, l'unification des 42 régimes de retraites, en appliquant des règles communes à chacun des salariés, permet d'adapter plus simplement les recettes et les dépenses aux évolutions de l'économie et de la démographie. La gouvernance disposera donc des différents leviers pour assurer l'équilibre du système :

- La durée travaillée. La mise en place d'un âge d'équilibre constituant une référence collective facilite l'adéquation de la durée travaillée avec l'espérance de vie passée à la retraite. En l'absence de décision des partenaires sociaux, la prise en compte de l'évolution de l'espérance de vie se traduira par un avancement moyen de l'âge de référence de façon à ce que les gains d'espérance de vie soient partagés à 2/3 en durée de vie active et à 1/3 en durée de vie en retraite.
- Les taux de cotisations. L'application d'une assiette et d'un taux de cotisations communs à l'ensemble des actifs facilite les ajustements en matière de recettes et permettra de faire évoluer, à la hausse ou à la baisse, le coût du travail de manière équivalente à l'ensemble des professions, sans introduire de distorsions.
- Les droits accumulés. Les partenaires sociaux, s'ils ne pourront pas faire évoluer à la baisse la valeur du point, pourront toutefois, s'ils le souhaitent, revoir les règles d'indexation par défaut sur les salaires (pour le point) selon les marges et besoins financiers.
- Les pensions liquidées. Les partenaires sociaux, s'ils ne pourront pas faire évoluer à la baisse le niveau des pensions, pourront toutefois, s'ils le souhaitent, revoir la règle d'indexation par défaut sur l'inflation, selon les marges et besoins financiers.

1.4. La mise en place d'un fonds de réserves universel de retraite pour faire face aux aléas économiques et démographiques

Afin de ne pas ajuster de manière brutale et régulière les paramètres du système universel et d'anticiper d'éventuelles baisses de recettes en cas de choc démographique, un Fond de réserve universel sera créé. Il pourra:

- Etre mobilisé afin que les produits financiers qu'il dégage soient utilisés pour lisser les chocs démographiques ;

- Constituer des réserves pour absorber un choc démographique ;
- Participer au financement de l'économie française et aux investissements responsables, les réserves accumulées et destinées à être décaissées à long terme pouvant être placées.

Ce Fond sera initialement doté des ressources existantes, en particulier dans le Fond de réserve des retraites, qui dispose aujourd'hui d'environ 35 milliards d'euros d'actifs. Il n'a néanmoins pas vocation à absorber les réserves des régimes existants, celles-ci étant destinées à être utilisées pour la profession qui les a accumulées au bénéfice de leurs assurés. Une voie d'utilisation de ces réserves sera d'accompagner la transition pour les générations concernées par la mise en place du système universel par exemple en:

- finançant des droits supplémentaires dans le système universel à leurs affiliés, anciens affiliées, ayant droit ou retraités. Ces droits pourront notamment être versés au moment de leur conversion et de la reprise des engagements passés par le système universel ;
- prenant en charge une partie des cotisations afin de soutenir l'acquisition de points pour les cotisants et de faciliter la convergence des anciens régimes vers le système universel. Cela se traduirait concrètement par la possibilité d'une prise en charge, par ces réserves, d'une partie des cotisations de retraite *via* un taux d'appel inférieur à 1 ;
- abondant des étages de retraite supplémentaire, en dehors du système universel ;
- finançant subsidiairement la création, le développement ou la gestion d'œuvres sociales à destination des populations concernées.

2. UNE RÈGLE D'OR EN MATIÈRE DE GESTION FINANCIÈRE

Le système universel de retraite ne devra pas conduire à l'accumulation de déficits qui aboutissent à reporter sans cesse le fardeau sur les générations futures. C'est un enjeu majeur de cohésion sociale et intergénérationnelle. En conséquence, une règle d'or d'équilibre sera instaurée dans la loi pour garantir la pérennité de la trajectoire financière du système de retraite à long terme.

Cette règle d'or précisera que l'équilibre financier ne devra pas être vérifié chaque année, le système de retraite devant continuer de jouer un rôle de stabilisateur automatique en cas de choc conjoncturel. Toutefois, la trajectoire financière devra être respectée sur un cycle économique de moyen terme. La règle d'or prévoira donc de garantir un solde cumulé positif ou nul par période de 5 années.

- En cas d'écart à la trajectoire financière pluriannuelle, elle sera tenue de prendre les mesures permettant de garantir le respect de cette règle d'or sur la période de 5 ans prévue, ou à défaut, sur une période glissante de 5 ans. Dans ce dernier cas, le déficit restant à la fin de la période quinquennale sera repris pour apurement par la trajectoire pluriannuelle suivante.
- En cas de surplus, la gouvernance aura la faculté de reporter l'excédent pour les années suivantes.

Enfin, les règles d'utilisation des réserves financières accumulées par le fond de réserves universel des retraites seront précisées, afin de s'assurer de la bonne gestion de ces actifs.

III. Une organisation simplifiée

Le nouveau système universel regroupera les 42 régimes de retraite existants dont les gouvernances présentent aujourd'hui une grande diversité.

Une caisse nationale de retraite universelle, établissement public à caractère administratif, sera créée.

Son conseil d'administration sera constitué de manière paritaire de représentants des employeurs et des salariées des secteurs privé et public ainsi que de représentants des travailleurs indépendants. Il assurera la mission de pilotage du système universel et notamment de définition des paramètres du système pour en assurer l'équilibre financier.

La caisse nationale assurera les missions de tête d'un réseau territorialisé unifié. A titre de préfiguration, elle aura pour mission d'élaborer et de piloter le schéma de transformation du système de retraite. Elle sera créée avant la fin de l'année 2020. Ce schéma définira les opérations de réorganisations opérationnelles et de transfert de personnel des organismes participant à la gestion du système universel.

Cette nouvelle organisation permettra de renforcer le maillage territorial de l'accueil retraite pour préserver la proximité avec les assurés en particulier les plus fragiles pour lesquels une action sociale retraite sera proposée pour les accompagner notamment dans le cadre de la politique du bien vieillir et de la préservation de l'autonomie.

La caisse nationale exercera également une mission de veille vis-à-vis des régimes concernant les décisions qu'ils prendront en matière de gestion et de pilotage qui pourraient fragiliser la mise en place du système universel et une mission de suivi de la bonne réalisation du schéma de transformation.

Un comité de surveillance, institué auprès du ministre chargé de la sécurité sociale, sera chargé du suivi de la préparation et de la mise en œuvre du schéma de transformation sur lequel il sera amené à rendre son avis.

F. LA CONFIANCE DES ASSURÉS DANS NOTRE SYSTÈME SERA RENFORCÉE PAR LES ENGAGEMENTS FORTS À LEUR ÉGARD

I. Les étudiants et jeunes actifs

Le système de retraite universel permettra également de mieux appréhender des réalités croissantes ou émergentes du monde du travail. Les difficultés de nombreux jeunes à entrer sur le marché du travail et à accéder à un emploi stable justifient de mieux prendre en compte certaines formes d'emploi.

Ainsi, afin de valoriser le début de carrière des jeunes actifs et d'assurer la solidarité du système universel de retraite envers les jeunes générations, le système universel prévoit une garantie minimale de points au titre de certaines périodes marquant l'entrée dans la vie active, et notamment les périodes d'apprentissage et de service civique.

Ils bénéficieront par ailleurs d'un système de rachat de point à tarif réduit au titre des années d'études supérieures et pourront également racheter des points de retraite au titre des périodes de stages ayant donné lieu à gratification.

II. Engagements de service

La mise en place du système universel de retraite permettra une simplification des procédures de gestion des retraites que ce soit en termes d'acquisition de droits, de liquidation des droits au moment de la retraite ou de paiement des pensions des retraités.

En outre, la conclusion d'une convention d'objectifs et de gestion entre la caisse nationale de retraite universel et l'État permettra d'assigner au système universel des engagements de service ambitieux en matière d'information, de conseil, de gestion de la carrière et de liquidation des pensions.

III. Droit à l'information

Le nouveau système sera plus lisible et transparent pour les assurés qui bénéficieront d'un compte personnel de carrière.

Ils pourront savoir à tout moment le nombre de points dont ils disposent en consultant leur compte unique de retraite qui leur permettra donc de savoir où ils en sont du montant de leurs droits à retraite future dans le système universel.

Ils n'auront plus comme aujourd'hui à additionner des retraites venant de plusieurs régimes de sécurité sociale et calculées selon des règles différentes et souvent très complexes.

Ils pourront donc déterminer en connaissance de cause à quel moment et avec quel revenu ils souhaitent partir en retraite, alors qu'aujourd'hui, bien souvent, ils ne connaissent le montant de leur retraite qu'au moment de leur départ en retraite.

G. UNE TRANSITION QUI PRÉSERVE LES DROITS DES ASSURÉS

I. Une date d'entrée en vigueur qui prend en compte la situation des assurés les plus proches de la retraite

Afin de préserver les projets de vie des personnes ayant plus de 50 ans, le nouveau système s'appliquera à compter de la génération 1975 et pour ceux bénéficiant d'âge de départ anticipés avant 62 ans, à tous ceux qui atteindront leur âge d'ouverture des droits à compter de l'année 2037. La première génération concernée sera par exemple la génération née en1980 pour ceux dont l'âge de départ minimal est 57 ans et 1985 pour ceux dont l'âge minimal est 52 ans.

30% de la population active (INSEE, enquête emploi, 26 mars 2019) ne seront par conséquent pas concernés par le nouveau système universel et resteront soumis aux règles des régimes actuels.

La génération 1975 entrera dans le système universel à partir de 2025. Cela signifie qu'à partir du 1er janvier 2025, elle cotisera dans le nouveau système. Les droits qu'elle aura acquis jusqu'en 2025 seront garantis à 100 % selon les anciennes règles.

Le système universel entrera cependant en vigueur dès 2022 pour les jeunes ayant 18 ans (nés à partir de 2004) afin qu'ils bénéficient des règles du nouveau système dès leur entrée sur le marché du travail dans le nouveau système.

II. Une date d'entrée en vigueur qui sécurise la mise en œuvre opérationnelle du système universel

La mise en œuvre se fera opérationnellement par jalon conformément aux échéances définies d'entrée des populations dans le système universel des retraites.

En 2022, les jeunes ayant 18 ans ou moins (nés à partir de 2004) qui exerceront une activité professionnelle, souvent la première, entreront dans le système universel. Leur employeur, à travers la déclaration sociale nominative, renseignera les informations nécessaires en termes de cotisation et d'activité professionnelle pour constituer et conserver leurs droits à retraite par la caisse nationale de retraite universelle et son réseau dans le cadre du système universel. Cette année-là, sera également la date de mise en œuvre de la réforme de l'assiette sociale chez les travailleurs indépendants. Chacun pourra accéder à son compte de retraite pour connaître ses droits à retraite constitués.

En 2025, l'ensemble des assurés nés à partir de 1975 entreront dans le système universel. A partir du 1er janvier 2025, ces assurés cotiseront dans le nouveau système ; ce qui génèrera des droits à retraite gérés par la caisse nationale de retraite universelle et son réseau.

Chacun pourra accéder à son compte de retraite pour connaître ses droits à retraite constitués.

A titre de préfiguration du système universel, la caisse nationale de retraite universelle, aura pour responsabilité dès le mois de décembre 2020, de mener à bien les opérations définies dans le cadre du schéma de transformation. Elle pilotera donc les différents chantiers constitutifs du système universel : la fiabilisation des données de carrières, les projets informatiques à mener et l'adaptation des procédures métiers.

III. Une garantie des droits acquis lors des carrières réalisées dans l'ancien système

Pour les générations concernées par la réforme, la part de la pension relative à la carrière effectuée avant 2025 sera calculée avec les règles actuelles (salaire de référence, proratisation, périodes assimilées, droits familiaux, etc.) : les règles du système universel ne seront pas rétroactives.

Cela implique que, pour les générations concernées, l'ensemble de la carrière passée dans le système actuel sera calculé avec les règles actuelles, et la carrière passée après l'entrée en vigueur sera calculée avec les règles du système universel. A la liquidation, en pratique, la pension résultera de deux calculs :

- L'un correspondant à sa carrière passée avant le 1er janvier 2025, qui conservera 100% des droits acquis, puisque calculée avec les règles du système actuel.
- L'autre correspondant à sa carrière passée après le 1er janvier 2025, qui utilisera les règles du système universel.

Concernant les droits familiaux, qui ne sont appliqués qu'à la liquidation de la pension, les droits acquis avant le 1er janvier 2025 seront aussi garantis : les enfants qui sont nés avant l'entrée en vigueur du nouveau système, les majorations de durée d'assurance ainsi que la majoration pour les parents ayant 3 enfants ou plus à cette date continueront de s'appliquer et seront prises en compte au titre de la garantie à 100 % des droits acquis. Ces enfants donneront droit, pour la seconde partie de carrière réalisée dans le système universel, à l'attribution de la majoration de 5 % et au supplément de 2 % pour les familles nombreuses.

Seuls les assurés ayant commencé à travailler après l'entrée en vigueur du système universel, soit 2022, auront 100 % de leurs droits calculés selon les règles du système universel.

IV. Une période de transition permettant une convergence progressive des règles de cotisations

La mise en place de ces règles de cotisations communes devra se faire de manière progressive, afin de ne pas fragiliser les équilibres économiques en place.

Les concertations se poursuivront sur les modalités de convergence vers les taux cibles qui seront déterminées par ordonnances.

H. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

I. Les principes fondamentaux du système actuel de retraite sont fixés par la loi

Les principes fondamentaux du système actuel de retraite sont fixés par la loi principalement dans le code de la sécurité sociale pour ses différentes dimensions :

- Son organisation générale et sa structuration par régimes, basée sur un principe de répartition par secteurs d'activités professionnels de l'affiliation des assurés ;
- Sa gouvernance et ses mécanismes de pilotage financier ;
- Ses règles comptables ;
- Ses règles en matière de financement principalement basées sur les cotisations sociales et sur la solidarité nationale ;
- Et également ses dispositions en matière d'assurance invalidité ou veuvage.

II. L'instauration d'un système universel repose nécessairement sur de nouvelles règles d'ordre législatif

L'instauration du nouveau système universel constitue une refondation du cadre juridique afférent à la retraite en France et amène donc logiquement à l'élaboration de nouvelles règles d'ordre législatif.

Elles ont été construites pour permettre de fixer les principes du système universel de retraite dont le caractère universel et le financement par répartition sont les axes fondateurs. Le projet de loi permet ainsi de définir son champ d'application à l'ensemble de la population, de fixer des paramètres communs à tous dans le calcul des retraites quelques soient les parcours professionnels de chacun.

L'équité et la liberté dans le choix du départ à la retraite nécessite également de fixer au niveau de la loi les règles applicables pour une société plus juste dans cette étape importante de la vie que constitue la retraite qui concerne aujourd'hui 17 millions de personnes. La loi définit ainsi les transitions facilitées entre l'activité professionnelle et la retraite tout en prenant en compte des situations spécifiques telles que le handicap, l'invalidité ou encore certaines situations d'expositions à des facteurs de risques ou d'exercice de fonctions régaliennes qui justifient d'introduire légalement des dispositions adaptées permettant un départ en retraite avancé en âge.

Le projet de loi est également porteur des principes légaux d'une solidarité renforcée avec une garantie d'une retraite minimale pour les carrières complètes fortement attendue de nos concitoyens, la prise en compte des interruptions dans les carrières professionnelles de plus en plus fréquentes dans notre société et la volonté de renforcer les droits familiaux dans un cadre modernisé.

Le projet de loi propose une réorganisation complète et inédite des acteurs de la retraite avec une caisse nationale du régime universel qui sera en charge du schéma de transformation et de l'animation des caisses existantes dans la perspective de la constitution progressive d'un réseau unifié d'opérateurs sous la responsabilité de cette caisse.

Le projet de loi donne un rôle de niveau législatif au conseil d'administration de la caisse nationale, composé des partenaires sociaux, dans le pilotage financier du régime en le missionnant pour définir

les paramètres du régime que l'État approuvera s'ils respectent les trajectoires financières fixées ; l'État conservant la possibilité d'intervenir en cas de nécessité.

Dans sa partie finale, le projet de loi garantit au niveau législatif la conservation à 100% des droits constitués avant l'entrée en vigueur du système universel. Il donne également la base légale nécessaire pour l'intégration des régimes complémentaires.

L'ampleur de cette réforme, inédite dans notre pays, par le nombre de personnes concernées et le nombre d'organismes impliqués, la mise à plat complète, dans une démarche d'équité, de simplification et de lisibilité de l'ensemble des règles de droit éparses accumulées depuis plus de 70 ans dans notre pays sur 42 régimes de retraite ainsi que la nécessité d'une transition acceptée de tous nécessitent un travail fin et concerté avec les différentes parties prenantes. Ceci amène à proposer des ordonnances de précision sur certains champs du projet de loi.

PARTIE 3 - IMPACTS DE LA CRÉATION DU SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

A. IMPACT SOCIAL : UN NOUVEAU SYSTÈME DE RETRAITES COMMUN À L'ENSEMBLE DES ACTIFS ET PLUS REDISTRIBUTIF

I. Un système plus juste en application du principe « un euro cotisé ouvre les mêmes droits »

Dans le nouveau système de retraite, l'effort contributif sera équitablement partagé entre les assurés sur la base d'assiettes et taux de cotisations uniformisés en préservant les recettes du système sans alourdir le coût du travail.

Une convergence sera progressivement opérée pour les salariés, des secteurs privé et public, concernés par la réforme avec le même taux global (28,12 %) et la même participation de leurs employeurs respectifs de 60%. Les travailleurs non-salariés ne bénéficiant pas, par définition, de contributions des employeurs, leur barème sera aménagé, afin de garantir l'équité avec les salariés en préservant l'équilibre économique de leur activité.

La diversité croissante des parcours professionnels ne doit pas créer de différences dans les droits à retraite. C'est le fondement du principe selon lequel un euro cotisé ouvre les mêmes droits à retraite. Des droits identiques, à carrières identiques, en résulteront, ce qui conduira en pratique à la fin des régimes spéciaux de retraite, y compris ceux des parlementaires. L'équité est enfin nécessaire pour l'accès aux dispositifs de solidarité : ceux-ci seront financés par l'impôt et une partie dédiée des cotisations, et seront les mêmes pour tous.

1. UN SYSTÈME SIMPLIFIÉ ET UNIFIÉ, PLUS ÉQUITABLE POUR LES POLY-ACTIFS

Le système actuel est composé de 42 régimes de retraites obligatoires, de base ou complémentaires, organisés par profession et par statut. Ceux-ci, en répartition, sont généralisés aux salariés et aux indépendants, tandis que les régimes par capitalisation occupent une place marginale dans le système : l'ensemble des dispositifs de retraite supplémentaire représente 4,9 % de l'ensemble des cotisations acquittées en 2017 et 2,1 % de l'ensemble des prestations de retraite versées.

Les règles de calcul des droits (comptabilisation en points ou en annuités…) et les dispositifs de solidarité diffèrent sensiblement entre les régimes de retraite. Les règles du système universel de retraite se substitueront progressivement à celles applicables aux régimes actuels.

La comptabilisation en points favorisera l'égalité de traitement de tous puisque chaque euro cotisé conduira à l'acquisition du même nombre de points pour tous les assurés, quels que soient leur activité professionnelle, leur statut ou la forme de leur exercice.

Aujourd'hui, les actifs sont susceptibles de changer plusieurs fois de statut au cours de leur parcours professionnel (secteur privé, public, salarié, indépendant…). Ainsi, actuellement, chaque assuré est affilié en moyenne à trois régimes (de base ou complémentaire) et un tiers des assurés sont affiliés à quatre régimes ou plus (*cf. supra*).

Corollaire de la tertiarisation de l'économie, le travail indépendant a connu un renouveau essentiellement dans le secteur des services si bien qu'on dénombre actuellement environ 3 millions de travailleurs indépendants, soit 12 % des actifs occupés. Or, les personnes qui exercent ou ont

exercé une activité indépendante sont particulièrement concernées par le phénomène de poly-affiliation : parmi les retraités de la sécurité sociale des indépendants (SSI), on dénombre 90 % de « polypensionnés ».

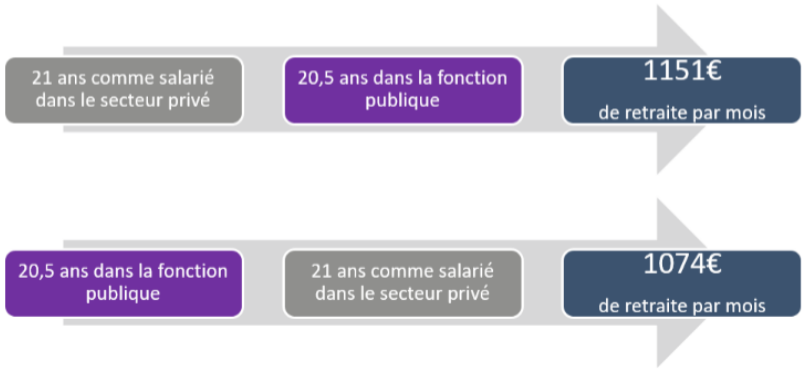
De plus, de nombreux actifs cumulent aujourd'hui plusieurs statuts, en situation de pluriactivité. Marqueur du changement de la figure de l'indépendant depuis trente ans, un quart des non-salariés travaille désormais aussi en tant que salarié selon une étude récente de l'Insee. La pluriactivité, avec concomitance des deux statuts, n'est pas un phénomène nouveau : elle est ancienne dans le monde agricole et pour certaines professions, telles que les médecins libéraux. Plus récemment, le fort développement de la microentreprise contribue à ce phénomène.

Or l'affiliation d'un assuré à plusieurs régimes de retraite peut entraîner des différences de traitement avec un assuré qui ne relève que d'un seul régime de retraite. La liquidation unique des régimes alignés (Lura), entrée en vigueur en 2016, a certes renforcé la coordination entre les régimes alignés (salariés, y compris agricoles et travailleurs indépendants relevant du régime général), dont les modalités de calcul des pensions étaient déjà unifiées. Ce mécanisme ne concerne toutefois que la retraite de base et ne s'applique pas aux assurés relevant d'autres régimes (salarié du privé / fonctionnaire, salarié du privé / professionnel libéral, etc.).

En outre, selon le régime, la durée d'assurance peut s'apprécier soit à partir du montant de la rémunération perçue pendant l'année (dans les régimes du secteur privé), soit sur la base d'une assiette forfaitaire de cotisations (notamment pour certains travailleurs indépendants ou exploitants agricoles), ou encore selon un décompte calendaire (dans la fonction publique et la plupart des autres régimes spéciaux).

De même, à revenu identique, un changement de statut peut avoir des effets sur le montant des droits à retraite. Par exemple, un assuré qui commence sa carrière dans le privé puis la termine dans le public aura une pension supérieure à l'assuré qui aurait connu la trajectoire de carrière inverse, en raison des modes de calcul qui diffèrent selon les régimes (*cf.* illustration ci-après).

Graphique 35 - Exemple de différentiel de pension pour une carrière quasi-identique de deux salariés ayant exercé successivement dans le secteur privé et la fonction publique



La mise en place d'un système unique de retraite permettra enfin un meilleur accès des assurés à leurs droits. Une récente étude de la Drees[1] a ainsi montré que le non-recours à une partie des droits

[1] Langevin et Martin, 2019, « Non-recours : à 70 ans, un tiers des assurés n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite », Études et Résultats, n°1124, Drees, septembre. Le reste des assurés, représentant 8 % des personnes de cette génération ayant des droits à retraite, n'en fait valoir aucun.

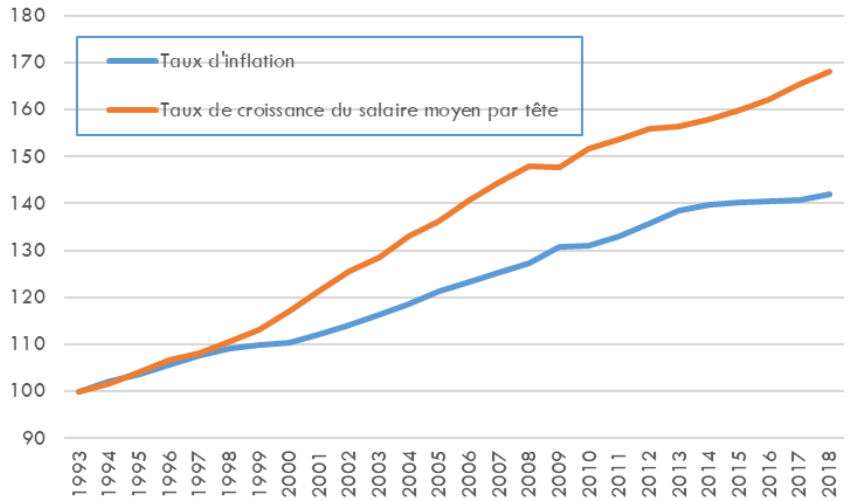
retraite était fréquent : à l'âge de 70 ans, seuls 68 % des assurés nés en 1942 ont fait valoir l'ensemble de leurs droits à retraite. 24 % des assurés bénéficient seulement d'une partie des pensions auxquelles ils ont droit. Si les droits non liquidés correspondent le plus souvent à des régimes que ces retraités ont quittés depuis de nombreuses années et dans lesquels ils ont acquis peu de trimestres ou peu de points retraite, cela représente pour ces assurés un manque à gagner moyen de 40 € bruts mensuels.

2. UN SYSTÈME PAR POINTS PLUS FAVORABLE AUX PETITES RETRAITES, AUX CARRIÈRES PEU ASCENDANTES ET AUX CARRIÈRES HEURTÉES

Les régimes de base fonctionnent aujourd'hui par annuités, à l'exception des régimes des professions libérales. Le calcul de la pension est fonction de la durée d'assurance et d'un salaire de référence calculé sur les 25 meilleures années pour les salariés du secteur privé et les 6 derniers mois pour les fonctionnaires et certains régimes spéciaux. Ce mécanisme favorise les assurés aux carrières longues et/ou ascendantes, alors qu'il n'avantage pas les assurés dont les carrières sont peu ascendantes ou heurtées, parmi lesquels les femmes et les travailleurs à bas salaires sont surreprésentés.

Par ailleurs, comme le montre par exemple l'Institut des politiques publiques , la revalorisation des salaires portés au compte sur l'inflation, effective depuis 1987 pour le régime général, conduit à déprécier de manière très significative la valeur des droits à la retraite, car la croissance des salaires est supérieure sur longue période à celle des prix : le salaire moyen a été multiplié par 1,7 entre 1993 et 2018, tandis que l'indice des prix à la consommation était multiplié dans le même temps par 1,4 (*cf.* graphique ci-après).

Graphique 36 - Comparaison de la croissance des prix et des salaires au cours des 25 dernières années



Note : l'inflation est ici mesurée à partir de l'indice des prix hors tabac.

Source : Insee

Pour un assuré au SMIC toute sa vie, et parti à la retraite au 1er janvier 2018, les meilleures années prises en compte dans le calcul du salaire de référence sont les années 1993 à 2017. En revalorisant les salaires portés au compte sur l'inflation, l'assuré a eu un salaire de référence de 16 900 euros. Si ses salaires avaient été revalorisés selon le salaire moyen, ce salaire de référence aurait été supérieur de 8 %, à 18 200 euros. Ce différentiel est identique pour les autres cas-types de salariés conçus par

le Conseil d'orientation des retraites (COR) : celui d'un cadre à carrière très ascendante (dit « COR 1 »), celui de non cadre à carrière ascendante (dit « COR 2 »), et celui à carrière complète au salaire moyen[1] (*cf.* tableau ci-dessous).

Cette situation renforce l'iniquité liée à la sélection des meilleures années pour établir le salaire annuel moyen de l'assuré, car elle ne traite pas de la même manière les assurés selon leur trajectoire de carrière. Elle conduit à dévaloriser, pour la retraite, les périodes de début ou de milieu de carrière, qui sont parfois les seules travaillées. Ainsi, le cœur contributif des régimes en annuités du système actuel offre moins de pension par euro cotisé aux individus aux trajectoires salariales les moins favorables.

La comptabilisation en points dans le système universel, selon le principe qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous, tient compte, à l'inverse des régimes en annuité actuels, de l'ensemble de la carrière. Couplé à l'indexation de la valeur de service sur le salaire moyen, et non sur l'inflation, cela permettra de traiter de manière identique les carrières ascendantes et les carrières « plates », de même que les carrières heurtées et les carrières complètes.

Le tableau ci-dessous (dernière colonne) illustre l'effet combiné de ces deux changements : salaire moyen de l'ensemble de la carrière comparé au salaire moyen sur les 25 meilleures années, et indexation des salaires sur le SMPT comparée à une indexation des salaires sur les prix. En considérant un début de carrière à 20 ans en 1975 et une liquidation en 2018, la prise en compte de l'ensemble de la carrière indexée sur le salaire moyen est moins favorable que celle des 25 meilleures années indexées sur l'inflation pour les cas-types à carrière ascendante (non cadre, -4 %) ou très ascendante (cadre supérieur, -15 %), car le calcul sur les 25 dernières années permet d'exclure les années moins rémunérées de début de carrière. A l'inverse, pour les carrières plates et complètes, la prise en compte de l'ensemble de la carrière indexée sur le salaire moyen est plus favorable : +5 % pour le salarié au SMIC, et + 8 % pour le salarié au SMPT.

Tableau 7 - Impact du calcul du salaire de référence : ensemble de la carrière et revalorisation selon le SMPT versus 25 meilleures années et revalorisation selon l'inflation

	Calcul sur 25 ans, indexation sur l'inflation	Calcul sur 25 ans, indexation sur les salaires		Calcul sur 43 ans, indexation sur les salaires	
Cas-type	Montant (a)	Montant (b)	Ecart au salaire sur 25 ans, (b)/(a)-1	Montant	Ecart au salaire sur 25 ans, (c)/(a)-1
Cadre supérieur (COR1)	94 000	101 200	+ 8 %	80 200	- 15 %
Non-cadre à carrière ascendante (COR2)	31 700	34 100	+ 8 %	30 400	- 4 %
Salarié au SMIC	16 900	18 200	+ 8 %	17 700	+ 5 %
Salarié au salaire moyen	34 300	37 000	+ 8 %	37 000	+ 8 %

Source : DSS/SDEPF/6C

Note : dans cet exercice théorique, les salaires ne sont pas plafonnés au niveau du plafond annuel de sécurité sociale. Le salaire moyen présenté n'est donc pas directement comparable au salaire annuel moyen tel qu'il est pris en compte dans le calcul d'une pension de base du régime général. Les trajectoires de carrière des quatre cas-types sont détaillées dans la partie 3G.
Il s'agit ici de calculs n'intégrant que les effets relatifs au salaire de référence et aux modalités d'indexation ; il ne s'agit pas de cas-types traduisant les effets du système universel dans son ensemble (beaucoup d'autres facteurs interviennent pour le calcul final de la pension).

[1] Pour une description précise de ces cas-types, se référer à la partie 3G.

La comparaison avec la situation prévalant chez nos principaux partenaires confirme ce constat. Dans son dernier rapport sur les retraites[1], l'OCDE montre ainsi que le taux de remplacement d'un salarié commençant sa carrière à 20 ans en 2016 avec un faible salaire est relativement défavorable en France (70 % contre 73 % en moyenne dans l'OCDE), alors même que le taux de remplacement au niveau du salaire moyen est élevé (74 % contre 63 % en moyenne dans l'OCDE).

Par ailleurs, le système universel valorisera l'ensemble des périodes d'activité des assurés, là où la validation d'un trimestre, dans le système actuel, exige d'avoir cotisé au moins sur une assiette de 150 SMIC horaire. Désormais, chaque euro cotisé comptera pour la retraite et permettra d'augmenter son montant. Ce sera un mode de calcul plus avantageux pour les personnes connaissant des carrières plus difficiles avec des périodes de travail courtes ou hachées.

3. L'ÂGE D'ÉQUILIBRE FAVORISE LES CARRIÈRES COURTES ET HACHÉES

Le système fonctionne aujourd'hui avec un âge minimal d'ouverture des droits fixé à 62 ans, et un « taux plein », fonction du nombre de trimestres validés. Les personnes qui n'ont pas acquis l'ensemble des trimestres requis pour leur génération doivent attendre 67 ans, soit l'âge d'annulation de la décote, pour percevoir une retraite à taux plein : cela concerne environ un assuré sur six (et 20 % des femmes) et devrait, en raison de la hausse de la durée d'assurance requise prévue par la réforme des retraites de 2014, concerner un nombre croissant d'assurés, environ un tiers pour la génération 1975 par exemple. Ce système, qui a été mis en place pour inciter les assurés à prolonger leur activité, pénalise donc les personnes ayant des carrières heurtées, et en ce sens défavorisées pendant leur parcours professionnel.

Dans un contexte de hausse significative de l'espérance de vie et du nombre de retraités par actifs, il paraît nécessaire de continuer à utiliser le levier de l'âge effectif de départ à la retraite comme outil de pilotage, afin de préserver à la fois le niveau de vie des actifs (en n'augmentant pas leurs cotisations) et celui des retraités (en ne baissant pas leurs pensions). Cela conduira les actifs à prolonger leur activité, au fur et à mesure des élévations de l'espérance de vie.

Dans le système universel, l'âge minimal légal de départ à la retraite à 62 ans sera maintenu, afin de laisser à chacun la possibilité de partir à la retraite si son parcours de vie le lui permet. Le système universel maintiendra également un âge du taux plein, l'âge d'équilibre, qui constituera une référence commune pour tous les membres d'une génération (étant entendu qu'un âge d'équilibre dérogatoire sera réservé pour environ un tiers des assurés, ceux ayant eu des carrières pénibles, longues, etc.). Celui-ci sera assorti comme aujourd'hui d'un système de malus (décote de 5 % par an) et de bonus (surcote de 5 % par an) pour les personnes qui partiraient avant ou après l'âge d'équilibre. L'âge d'équilibre sera fixé à l'entrée en vigueur du système par l'instance de gouvernance du système universel de retraite. Par défaut et à titre conventionnel, l'âge d'équilibre est, pour la présente étude d'impact, fixé à 65 ans pour la génération 1975. Cet âge, purement conventionnel, correspond à l'âge de départ au temps plein pour une personne ayant débutée son activité professionnelle à 22 ans, soit l'âge moyen de début de carrière aujourd'hui, et validant 43 années de cotisation sans interruption de carrière, soit la durée exigée pour le taux plein pour la génération née en 1975 (réforme de 2014).

[1] Panorama des pensions, OCDE, 2017, figure 1.8.

L'instauration de l'âge d'équilibre conduirait environ la moitié des assurés à modifier leur comportement de départ – autrement dit l'âge auquel ils font valoir leurs droits. Par exemple, parmi les assurés de la génération 1990, un sur cinq reculerait sa date de départ, et un sur trois l'avancerait (*cf. infra*).

En conséquence, la proportion d'assurés liquidant à 67 ans ou plus diminuerait nettement dans le système universel, les assurés n'étant plus contraints d'attendre l'âge d'annulation de la décote, alors même qu'une partie importante d'entre eux ne sont plus en emploi. Ainsi, alors que 30 à 40 % des assurés auraient attendu 67 ans pour faire valoir leurs droits à retraite hors réforme, ils seraient moins de 10 % à partir à 67 ans dans le système universel,, et bénéficieraient en conséquence d'une majoration de leur pension, pour les premières générations concernées.

Les assurés ayant connu des accidents de carrière bénéficieraient particulièrement d'un passage d'un âge du taux plein basé sur la durée d'assurance à un âge d'équilibre identique au sein de chaque génération. A titre d'illustration, les assurés aux carrières courtes (inférieures à 120 trimestres) et ayant liquidé au titre de l'inaptitude ou de l'invalidité, qui représentent 10 % des assurés, verront leur pension globale augmenter de 20 à 36 % selon la génération. Ceux aux carrières courtes ayant validé au moins 4 trimestres de chômage, plus nombreux (près de 15 %) bénéficieront d'une hausse de pension de 10 à 25 % selon les générations. Enfin, les assurés aux carrières courtes ayant validé au moins 4 trimestres de maladie, qui ne représentent que 1 % des assurés, verront leur pension augmenter de 16 à 26 % (*cf.* tableau ci-dessous).

Tableau 8 - Hausse de pension consécutive à la réforme pour différents profils d'assurés à carrière heurtée

	Part parmi les assurés		Hausse de pension à la suite de la réforme	
Génération	1980	1990	1980	1990
Caractéristiques de la carrière : durée cotisée inférieure ou égale à 120 trimestres, et…				
… au moins 4 trimestres de maladie*	1%	1%	16%	18%
… au moins 4 trimestres de chômage**	14%	14%	10%	18%
… liquidation au titre de l'inaptitude ou de l' invalidité	10%	10%	20%	29%

Champ : assurés monopensionnés des régimes alignés. Note : * il s'agit des retraités ayant cotisé au moins 4 trimestres de maladie mais n'ayant par ailleurs pas cotisé 4 trimestres de chômage ou liquidé au titre de l'inaptitude ou de l'invalidité (auquel cas ils sont classés dans les catégories chômage ou inaptitude) ; ** il s'agit des retraités ayant cotisé au moins 4 trimestres de chômage mais n'ayant par ailleurs pas liquidé au titre de l'inaptitude ou de l'invalidité (auquel cas ils sont classés dans la catégorie inaptitude) ; enfin, environ 7 % des assurés ont une durée de cotisation inférieure à 120 trimestres sans relever de l'une des trois catégories listées danc ce tableau.
La hausse des pensions s'explique principalement par le caractère extrêmement redistributif du système univesel de retraite,qui favorise fortement les retraités modestes, lesquels sont plus représentés parmi les assurés ayant des trimestres de maladie, chômage et invalidité.

Source : Cnav, modèle PRISME

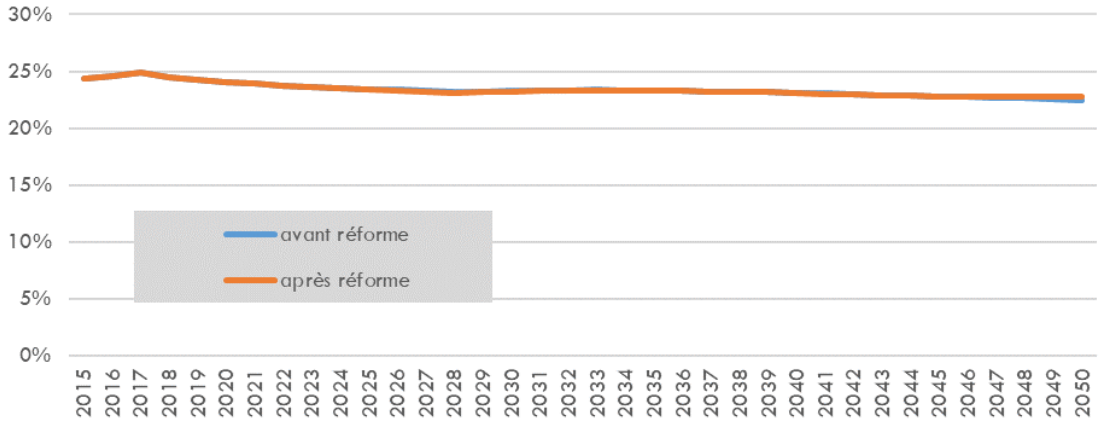
II. Des dispositifs de solidarité protecteurs qui représenteront un quart des pensions versées

Les dispositifs de solidarité permettent de tenir compte des interruptions de carrière (maternité, accidents de carrière, etc.) et de soutenir les pensions faibles. Ils contribuent actuellement largement au caractère solidaire et redistributif du système de retraite, et continueront à le faire dans le cadre du nouveau système universel.

Actuellement, ces mécanismes de solidarité servent en partie à neutraliser les effets anti-redistributifs du cœur du système. Cependant, la compensation des accidents de carrière reste *a priori* partielle par rapport à l'intention initiale du législateur.

Ces dispositifs de solidarité représenteront environ le quart des pensions versées après réforme[1], soit le même niveau qu'actuellement. A horizon 2050, ils resteront au même niveau qu'avant réforme, et représenteront 22,8 % des pensions versées (contre 22,5 % dans le système hors réforme).

Graphique 37 - Part des dispositifs de solidarité dans les pensions versées



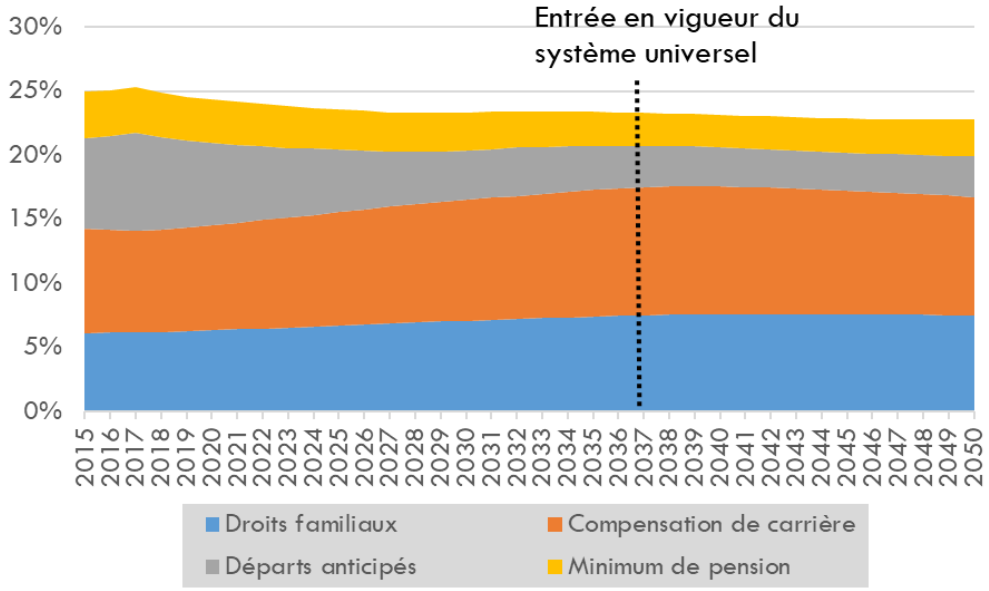
Note : il s'agit de la part de la solidarité dans les masses totales de pension de droit direct.

Source : Cnav, modèle PRISME

Par convention, quatre types de mécanismes de solidarité sont distingués : les droits familiaux, la compensation de carrière, les départs anticipés et le minimum de pension. Les droits familiaux et la compensation de carrière représentent les pourcentages des masses de pension versée principaux.

[1] On retient ici une acception large des dispositifs de solidarité, qui recouvre les effets directs des droits au titre de la solidarité (c'est-à-dire dans les régimes en annuité l'effet des trimestres assimilés ou accordés au titre des majorations de durée d'assurance sur le coefficient de proratisation des pensions et dans les régimes par points l'effet des points gratuits), les majorations de pensions accordées aux parents de trois enfants ou plus, les dispositifs de minima de pension et les possibilités de départs anticipés accordés à certains agents de la fonction publique au titre de leur métier ou pour motifs familiaux, les départs anticipés au titre des carrières longues, les liquidations au taux plein automatique au titre de l'invalidité ou de l'inaptitude. L'effet des différents trimestres non directement cotisés (trimestres assimilés, trimestres d'AVPF et majorations de durée d'assurance) sur le taux de liquidation des pensions n'est en revanche pas pris en compte, conformément aux travaux de la Drees sur le sujet.

Graphique 38 - Part des dispositifs de solidarité dans les pensions versées, par type de dispositif



Source : Cnav, modèle PRISME tous régimes

Note : le trait pointillé en 2037 figure l'entrée en vigueur du système universel.

Dans le système actuel, les caractéristiques et modalités des dispositifs familiaux et de solidarité varient considérablement selon le régime[1]. La création d'un nouveau système de retraite permettra d'harmoniser ces droits, dans une logique d'équité. Ceux-ci seront financés pour partie par l'impôt au travers d'un Fonds de solidarité vieillesse universel, et pour partie par la cotisation déplafonnée, représentant 10 % de la cotisation retraite de l'ensemble des affiliés (*cf.* partie 3B).

Actuellement, certains dispositifs de solidarité s'appuient sur des mécanismes d'augmentation de durée d'assurance validée et doivent de ce fait être adaptés à un régime en points, dans lequel la notion de durée d'assurance n'est plus centrale. Ils prendront dès lors la forme simple et transparente d'une bonification sous forme de points, directement portés au compte retraite des assurés. Ces points acquis au titre de la solidarité auront strictement la même valeur que les points acquis au titre de l'activité.

L'acquisition de points au titre des périodes d'interruption subies se traduira mécaniquement dans le système universel par une augmentation des droits constitués et une amélioration de la retraite versée au moment du départ. Ceci constituera une avancée par rapport au système actuel qui est fondé sur la validation de trimestres qui peuvent n'avoir aucun effet sur le niveau de la retraite dès lors que l'assuré acquiert déjà par ailleurs quatre trimestres cette année-là au titre de l'emploi, ou si les trimestres au titre de la carrière sont suffisants pour atteindre le taux plein (*cf.* tableau ci-dessous).

[1] Voir par exemple la fiche « Les droits familiaux de retraite » du rapport de septembre 2019 de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Tableau 9 - Part des trimestres au titre du chômage, de la maladie et de l'invalidité ayant contribué à la durée d'assurance de la génération 1950 (régime général)

	Chômage		Maladie		Invalidité	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Nombre de périodes (écrêtées à 4 par an)	20	21	6	20	21	6
Nombre de trimestres contribuant à la durée d'assurance	9	12	1	9	12	1
Part des trimestres contribuant à la durée d'assurance	43%	56%	24%	43%	56%	24%

Champ : génération 1950.

Source : Cnav, « Contribution des périodes assimilées à la durée d'assurance – éclairage sur les retraités de la génération 1950 »

1. UNE COMPENSATION DES ACCIDENTS DE CARRIÈRES SOUS FORME DE POINTS

Le système universel reposera sur un principe contributif - chaque période travaillée et cotisée accordera des droits à retraite sous forme de points, mais prendra aussi en compte, par des éléments de solidarité, les aléas de la carrière ou de la vie qui conduisent à des périodes d'interruption d'activité involontaires.

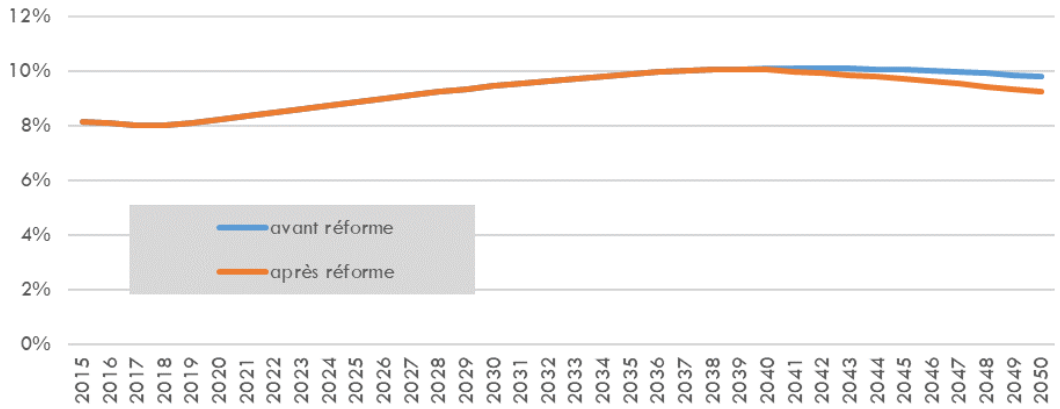
Les périodes de congés maladie qui ont des effets sur la carrière donneront lieu à acquisition de points, sur la base des derniers revenus d'activité. Les périodes de congé maternité donneront lieu à acquisition de points au 1er jour d'arrêt sur la base du revenu de l'année précédente et seront donc pris en compte comme des périodes travaillées. Les périodes d'invalidité permettront d'acquérir des points sur la base du revenu correspondant aux 10 meilleures années d'activité[1].

Les périodes de chômage indemnisé donneront lieu à l'acquisition de points sur la base de l'allocation versée au titre de ces périodes. Plus précisément, les périodes de perception des allocations d'assurance chômage donneront lieu à l'attribution de points à hauteur du montant de l'allocation chômage, qui représente en moyenne 60 % du salaire brut précédant l'interruption, et dont le taux de remplacement est dégressif avec les revenus de l'assuré. Les périodes de chômage non indemnisé ne permettront plus l'acquisition de droits à retraite. Toutefois, dans l'attente des conclusions des travaux en cours sur le revenu universel d'activité (RUA), les périodes de perception de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) donneront lieu à l'attribution de points à la hauteur du montant de l'allocation.

Dans la mesure où le niveau de compensation est actuellement fortement variable selon le profil de l'assuré, la fixation d'un niveau de compensation à hauteur de l'indemnisation pourra être plus favorable ou moins favorable qu'actuellement selon la situation de chaque assuré. En moyenne, le poids des compensations de carrière après réforme est très proche du niveau avant réforme à l'horizon 2050.

[1] En outre, par équité entre les assurés, il est proposé de mettre un terme à la retraite pour invalidité dans les régimes des fonctionnaires et dans certains régimes spéciaux, ce système conduisant à verser de très petites retraites à des âges précoces. Une concertation sera ouverte dans ces régimes pour la création d'un nouveau dispositif d'invalidité. Il permettra l'acquisition de droits à la retraite dans le système universel dans les mêmes conditions que pour les salariés du secteur privé. Les intéressés bénéficieront donc d'une meilleure retraite.

Graphique 39 - Part des compensations des aléas de carrière dans les masses de pensions



Note : l'allocation spécifique de solidarité est supposée ouvrir des droits à la hauteur du montant de l'allocation.

Source : Cnav, modèle PRISME

2. Des droits familiaux calculés sous forme de points, plus favorables aux mères

Dans le système universel, les droits familiaux doivent permettre de compenser, dès le 1er enfant, les effets sur la carrière de l'arrivée et de l'éducation d'un enfant. Ces droits ont vocation à bénéficier prioritairement aux femmes dans la mesure où elles sont les premières à subir des préjudices de carrière à l'arrivée d'un enfant.

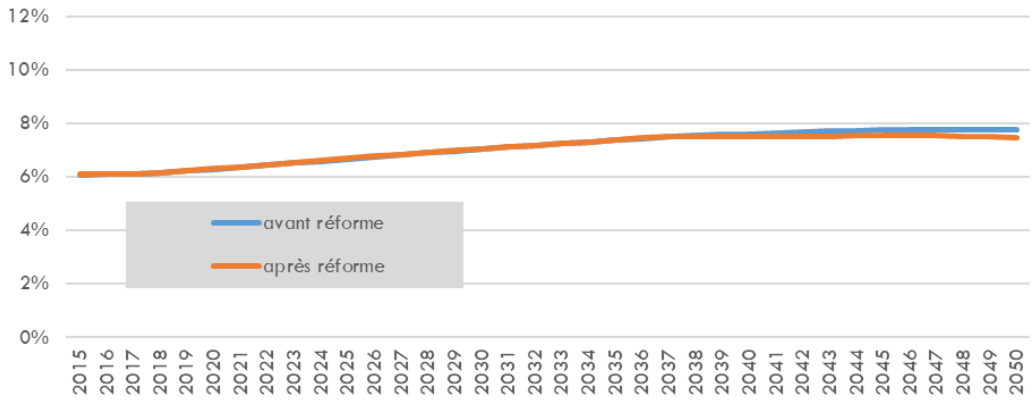
Chaque enfant donnera lieu à l'attribution d'une majoration de 5 % des points acquis par les assurés au moment du départ à la retraite. Les parents pourront choisir d'un commun accord auquel d'entre eux cette majoration est attribuée, ou décider d'un partage de la majoration. En cas de désaccord1, la majoration est attribuée au parent qui établit avoir assumé à titre principal l'éducation de l'enfant, ou, à défaut, est partagée par moitié entre les deux parents. En l'absence d'option et de désaccord exprimé dans le délai de six mois, la majoration est accordée à la mère par défaut. Lorsque les deux parents adoptants sont de même sexe, la majoration est partagée par moitié entre eux.

En supplément, les mères et les pères de trois enfants et plus bénéficieront chacun d'une majoration automatique de leur pension de 1 %.

Au total, les masses financières versées au titre des droits familiaux sont très proches avant et après réforme (*cf.* graphique ci-dessous). Leur contribution à la réduction des inégalités de pension entre hommes et femmes dans le système universel est analysée plus finement dans la partie 3E.

[1] Ce désaccord doit être exprimé auprès de la caisse d'assurance vieillesse compétente dans les six mois suivant le quatrième anniversaire de l'enfant ou de son adoption (*cf.* étude d'impact par article, fiche FA1).

Graphique 40 - Part des droits familiaux dans les masses de pensions versées



Note : il n'est pas tenu compte dans les projections de la restriction de droits AVPF ouverts au titre du complément familial uniquement jusqu'au 6 ans du dernier enfant. Les impacts financiers qui en résultent peuvent cependant être considérés comme marginaux à horizon 2050.

Source : Cnav, modèle PRISME

3. De nouveaux droits pour les proches aidants

Le système universel renforcera les garanties offertes aux personnes venant en aide à un proche en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap. L'objectif est d'améliorer la prise en compte de la situation des proches aidants dans la constitution de leurs droits à retraite alors qu'aujourd'hui les dispositifs existants sont épars, très hétérogènes selon les régimes de retraite, et peu identifiables par les assurés.

En effet, les dispositifs actuels reposent sur des périmètres non harmonisés, tant pour ce qui concerne les conditions propres à la personne aidée que celles relatives à la personne aidante. Ceci est source de complexité et d'incertitude pour les aidants.

Un nouveau dispositif unique de garantie de droits à retraite sera créé. Il compensera les préjudices de carrière liés aux périodes pendant lesquelles le proche aidant accompagne une personne handicapée, une personne âgée présentant une perte d'autonomie d'une particulière gravité ou un enfant malade.

Ce nouveau dispositif viendra compléter la mise en place par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 de l'indemnisation du congé de proche aidant, afin d'en favoriser le recours effectif.

4. Un minimum de pension élargi et renforcé

Aujourd'hui, environ 20 % des nouveaux retraités partent avec une retraite à taux plein, mais d'un niveau faible. Ils bénéficient à cet égard du minimum contributif (MICO), c'est-à-dire d'un complément de pension de retraite accordé par les régimes de base. Avec ce complément, une personne qui aurait cotisé toute sa vie au niveau minimal permettant de valider l'ensemble de ses trimestres (600 heures SMIC chaque année actuellement[1]), a dans le système actuel droit à une pension de l'ordre de 815 euros nets par mois si elle a été salariée, de 730 euros si elle a été commerçante, et de 890 euros si elle a été exploitant agricole. C'est moins que le minimum vieillesse, fixé à 903 euros par mois en janvier 2020, mais dont la logique diffère, puisqu'il est versé

[1] Le seuil était de 800 heures SMIC avant 2014.

sous condition de ressources du foyer et est récupérable sur succession. A titre de comparaison, un salarié ayant été rémunéré au SMIC durant l'ensemble de sa carrière percevra une pension nette de 987 € en 2020. Un salarié ayant été rémunéré 80 % du SMIC durant l'ensemble de sa carrière percevra une pension nette de 908 €, dont 122 € au titre du MICO.

Des mesures de court-terme, concernant les assurés faisant valoir leurs droits avant 2025, sont précisées pour la période 2022-2025 *infra*. Pour les assurés faisant valoir leurs droits avant 2037, une concertation en cours établira l'évolution des minima.

Tableau 10 - Evolution des minima dans le système actuel, entre 2020 et 2040

Années	**Minimum garanti** Fonction publique	**Minimum contributif majoré** Régime général	**Minimum de pension SUR***
2020	1 183 €	703 €	
2021	1 194 €	710 €	
2022	1 209 €	717 €	
2023	1 228 €	724 €	
2024	1 250 €	731 €	
2025	1 271 €	738 €	1 134 €
2026	1 294 €	746 €	1 161 €
2027	1 316 €	753 €	1 189 €
2028	1 339 €	761 €	1 219 €
2029	1 363 €	768 €	1 252 €
2030	1 387 €	776 €	1 287 €
2031	1 411 €	784 €	1 325 €
2032	1 436 €	792 €	1 366 €
2033	1 461 €	800 €	1 408 €
2034	1 486 €	808 €	1 451 €
2035	1 512 €	816 €	1 495 €
2036	1 539 €	824 €	1 541 €
2037	1 566 €	832 €	1 589 €
2038	1 593 €	840 €	1 638 €
2039	1 621 €	849 €	1 688 €
2040	1 649 €	857 €	1 740 €

* 85 % du SMIC net.
Notes :
(i) ce tableau ne tient pas compte d'éventuelles mesures de court terme.
(ii) Le minimum contributif majoré s'exprime hors pension de retraite complémentaire.

Dans le système universel, une personne ayant travaillé et cotisé toute sa vie avec des revenus modestes aura une pension nette minimale garantie à 85 % du SMIC net, soit l'équivalent de 1 020 € environ en 2019[1]. Le minimum de pension sera composé d'un montant de base et d'une majoration déterminés par décret en fonction, pour la majoration, de la durée cotisée et de la quotité de travail.

[1] Pour une personne assujettie au taux réduit de CSG.

Toute personne partant à la retraite au taux plein, avec une carrière complète (c'est-à-dire ayant accumulé chaque année des points équivalents à une cotisation assise sur 600H SMIC), pourra bénéficier de ce minimum de pension[1]. Les personnes ayant une carrière incomplète percevront un montant proratisé en fonction de leur durée de carrière, comme dans le dispositif actuel du minimum contributif. Elle constitue un gain important pour les assurés du régime général et les exploitants agricoles, puisque le MICO offre actuellement une garantie de 81 % du SMIC pour une personne ayant travaillé toute sa vie au SMIC à temps plein (67 % pour un salarié ayant un revenu de 600 heures SMIC permettant de valider 4 trimestres par an), garantie qui n'aurait cessé de diminuer puisque le MICO est moins fortement revalorisé que le SMIC, tandis que les agriculteurs bénéficient d'une garantie à 75 % du SMIC net.

Tableau 10 bis - Cas-types de pensionnés au minimum contributif ou au minimum de pension

		2022	2025	2040
Salarié carrière complète au SMIC	A législation constante	1 020 €	1 082 €	1 525 €
	Après réforme	1 020 €	1 147 €	1 787 €
Salarié carrière complète à 0,8 SMIC	A législation constante	936 €	974 €	1 273 €
	Après réforme	936 €	1 066 €	1 787 €
Artisan, carrière complète équivalent SMIC	A législation constante	972 €	1 034 €	~1450 €*
	Après réforme	1 000 €	1 147 €	1 787 €
Artisan, carrière complète cotisant sur 800h SMIC.	A législation constante	807 €	844 €	~1150 €*
	Après réforme	1 000 €	1 147 €	1 787 €
Commerçant, carrière complète équivalent SMIC (sans complémentaire avant 2004)	A législation constante	826 €	898 €	~1300 €*
	Après réforme	1 000 €	1 147 €	1 787 €
Commerçant, carrière complète cotisant sur 800h SMIC (sans complémentaire avant 2004)	A législation constante	743 €	784 €	~1100 €*
	Après réforme	1 000 €	1 147 €	1 787 €
Chef d'exploitation ou d'entreprise agricole	A législation constante	902 €	968 €	1 509 €
	Après réforme	1 000 €	1 147 €	1 787 €

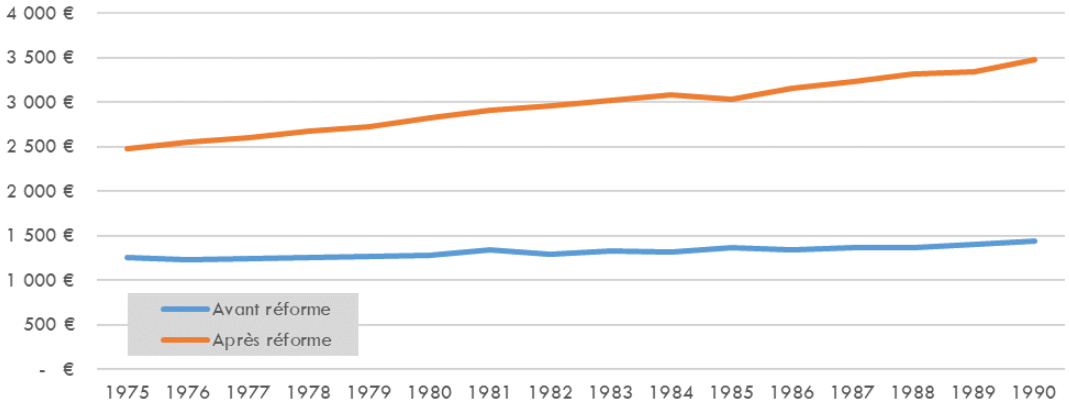
* Estimation conventionnelle réalisée à partir du taux de croissance moyen projeté entre 2022 et 2030.
Notes :
(i) Les montants exprimés sont en euros net (hypothèse d'un taux de CSG applicable de 3,8% et de CRDS de 0,5%) et en euros courants. La concertation en cours pourrait amener à les faire évoluer.
(ii) Les montants après réforme affichés pour l'année 2040 diffèrent légèrement du montant affiché en tableau 10. Cela résulte d'une chronique légèrement différente sur le niveau du SMIC.

Ce minimum de pension sera revalorisé comme le SMIC, alors que les *minima* actuels sont revalorisés comme l'inflation (à l'exception de la pension minimale garantie des exploitants agricoles). Le graphique ci-après présente le montant moyen annuel des *minima*, en euros constants. Ainsi, avant réforme, le montant moyen annuel des *minima* actuels fluctuerait entre 1 250 € et 1 450 € selon la génération. A l'inverse, le montant moyen du minimum de pension, nettement supérieur dès la génération 1975, augmenterait régulièrement suivant la dynamique du SMIC. Un tel mode de revalorisation, basé sur le SMIC plutôt que sur l'inflation, permet de garantir à tous un taux de remplacement significatif par rapport au salaire minimum. Il assure également, ce qui est sans

[1] A titre conventionnel, dans cette étude d'impact, on considère que la pension minimale est de 85 % du SMIC net en incluant la majoration, mais que celle-ci est accessible à tout assuré percevant le dispositif.

précédent, que le niveau du minimum de pension accordé à la liquidation ne décroche pas du niveau de rémunération moyen des actifs.

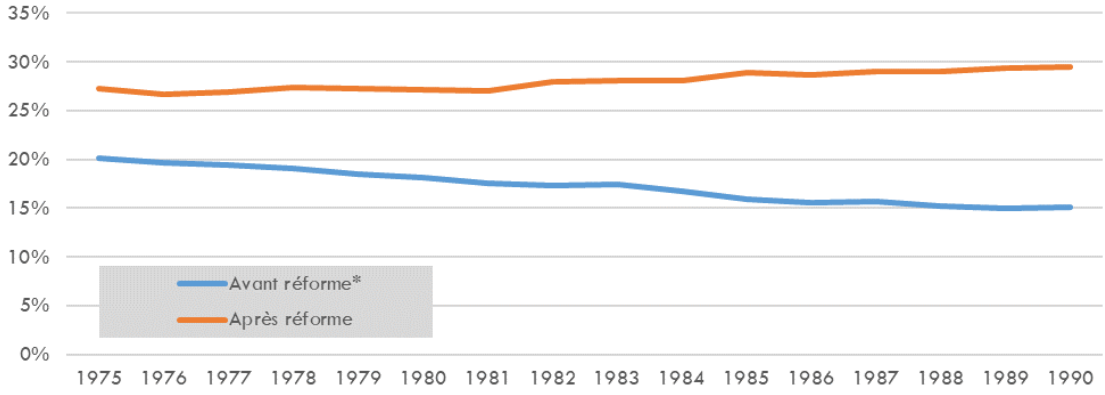
Graphique 41 - Montant annuel versé au titre des minima de pension, en moyenne par bénéficiaire (€ 2017)



Source : Cnav, modèle PRISME

En conséquence, la part des pensions portées au minimum, qui diminuerait tendanciellement dans le système actuel du fait de l'indexation sur l'inflation, sera stable dans le nouveau système. Plus du quart des assurés bénéficieraient du minimum de pension. Les femmes bénéficieront davantage du dispositif : la contribution de celui-ci à la réduction des écarts de pension selon le sexe est analysée *infra*.

Graphique 42 - Part des pensions portées au minimum



Source : Cnav, modèle PRISME

Note : ce graphique indique les effets de l'instauration d'un minimum de pension à 85 % du SMIC dans le système universel, pour les générations 1975 et suivantes. La hausse des minima de pension pour les salariés, les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles, pour les porter progressivement à 85 % du SMIC d'ici 2025, n'est pas prise en compte dans ce graphique.

Le cas-type suivant, un assuré qui aurait réalisé l'ensemble de sa carrière à 80 % du SMIC, illustre les effets du nouveau minimum de pension. Cet assuré sera fortement gagnant, dès lors qu'il fera valoir ses droits à partir de l'âge d'équilibre, soit 65 ans dans le cas présenté. C'est pourquoi son taux de remplacement net, dans le système avec réforme, augmente nettement lorsqu'il atteint cet âge. En l'absence de réforme, le gain à percevoir le minimum contributif est bien moindre, le seuil du minimum contributif étant proche de la pension perçue par cet assuré. Dans le système universel,

le taux de remplacement excède 100 %, cela signifie que cet assuré percevra davantage à la retraite que l'année précédant son départ. Ceci est lié au niveau de salaire conventionnel retenu (80 % du SMIC), inférieur au niveau du minimum de pension (85 % du SMIC net). La partie 3G montre l'impact de la mise en place du minimum de pension dans le système universel pour d'autres cas-types, notamment pour une personne à temps plein au SMIC durant toute sa carrière.

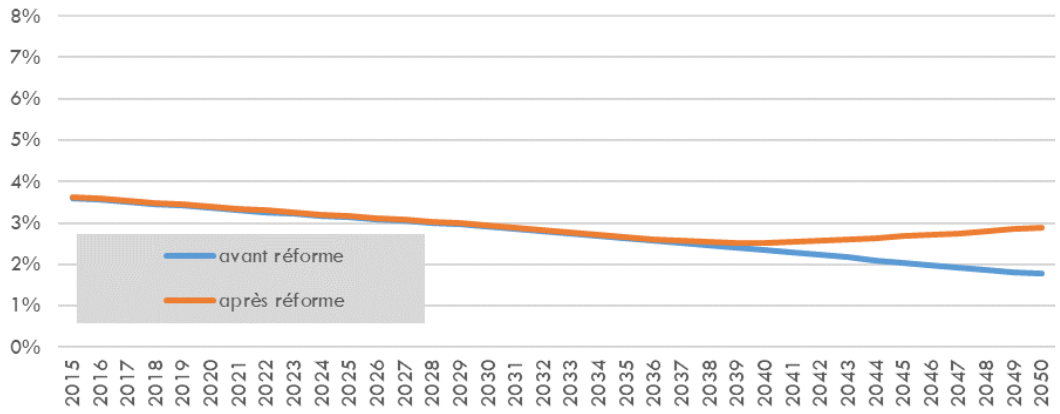
Tableau 11 - Taux de remplacement net à la liquidation d'un cas-type à 80 % du SMIC durant l'ensemble de sa carrière (cas d'un assuré né en 1980)

Age de liquidation	63 ans	64 ans	65 ans	66 ans
sans réforme	65%	70%	72%	74%
avec réforme	64%	69%	106%	112%

*Par convention, l'âge d'équilibre de la génération est fixé à 65 ans, et la durée d'assurance requise à 172 trimestres. L'assuré débute sa carrière à 22 ans, il atteint donc le taux plein dans le système hors réforme également à 65 ans (*cf.* partie 3G pour une présentation détaillée des cas-types).
Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

De manière globale, par rapport à une situation hors réforme, l'indexation du minimum de pension sur le SMIC et son niveau élevé conduisent à augmenter nettement, à partir de 2040, les masses de prestations consacrées aux *minima* (*cf.* graphique ci-dessous),

Graphique 43 - Part des minima de pension dans les masses de pensions versées

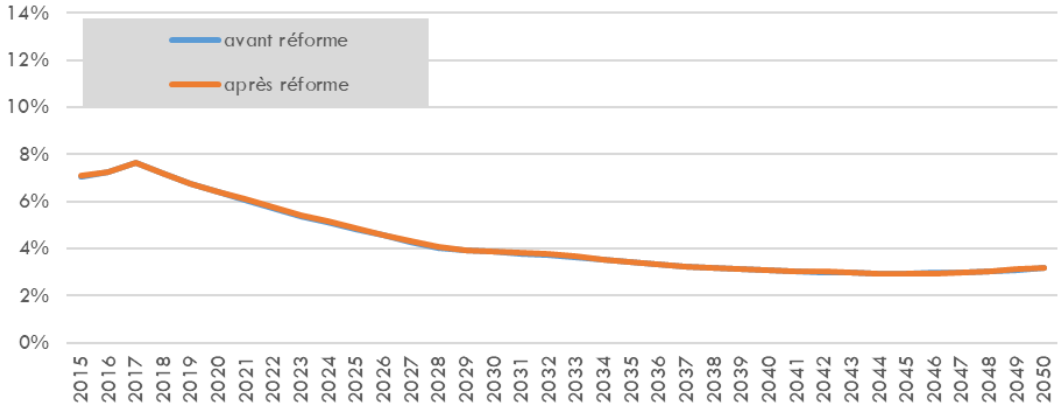


Source : Cnav, modèle PRISME

5. UN MAINTIEN DES POSSIBILITÉS DE DÉPART ANTICIPÉ POUR LES CARRIÈRES LONGUES ET LES POPULATIONS DANS L'INCAPACITÉ DE TRAVAILLER (INAPTES ET EX-INVALIDES)

Les départs anticipés, au titre de l'inaptitude, de l'invalidité, en retraite anticipée et au titre des départs spécifiques à certaines populations, représenteraient une part des prestations versées identique après réforme.

Graphique 44 - Part des pensions versées au titre des départs anticipés, avant et après réforme



Source : Cnav, modèle PRISME

Note : au sein des départs anticipés sont comptabilisés les départs au titre des départs catégoriels (notamment les masses de pensions versées entre l'âge de liquidation de l'assuré et l'âge d'ouverture des droits de droit commun).

Les paramètres de calcul de la retraite prévus dans le cadre du système universel permettront de remédier à l'un des problèmes ayant conduit à la création du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue dans le système actuel : le faible gain de pension obtenu par les assurés ayant commencé à travailler tôt en cas de poursuite d'une activité professionnelle en fin de carrière. Dans le système universel, en points, l'ensemble des périodes travaillées permettront aux assurés d'acquérir des droits supplémentaires améliorant le montant de leur retraite, quels que soient leur âge et leur carrière.

Le départ anticipé pour les assurés ayant réalisé des carrières longues sera maintenu dans le système universel : il permettra aux assurés ayant commencé tôt leur activité (avant l'âge de 20 ans) et ayant effectué une carrière longue de bénéficier d'un départ en retraite dès 60 ans. Les critères pour bénéficier de ce dispositif seront inchangés. Par ailleurs, afin que les assurés concernés par ce dispositif ne soient pas pénalisés par l'anticipation de leur départ en retraite, leur retraite sera calculée dans les mêmes conditions en termes de coefficient d'ajustement que celles s'appliquant aux assurés partant la même année mais à un âge de départ augmenté de deux années. Un assuré qui part par exemple à 61 ans au titre d'une carrière longue aura ainsi la même valeur de service qu'un assuré partant la même année à 63 ans.

Actuellement, un état de santé dégradé peut ouvrir droit à un départ à la retraite au titre de l'inaptitude, avec l'octroi du taux plein pour la retraite du régime général dès l'âge légal d'ouverture des droits, quelle que soit la durée d'assurance. L'inaptitude au travail est reconnue par le médecin-conseil de l'organisme qui attribue la retraite à un assuré définitivement atteint d'une incapacité de travail de 50 % au moins. La retraite au titre de l'inaptitude peut également être attribuée en cas d'invalidité reconnue par l'Assurance maladie après un accident ou une maladie invalidante d'origine non professionnelle, dès lors que la capacité de travail ou de revenus est réduite d'au moins deux tiers. Une pension est versée en compensation par l'Assurance maladie, puis l'assuré, à l'atteinte de l'âge d'ouverture des droits, aura droit automatiquement à sa pension de retraite à taux plein.

Dans le système universel de retraite, les assurés reconnus médicalement inaptes à l'issue d'un examen médical constatant une incapacité de travail dont le taux sera fixé par décret à 50 % pourront

partir en retraite sans décote dès l'âge d'ouverture, l'âge d'équilibre étant abaissé au même niveau. Ce dispositif sera également ouvert aux assurés qui bénéficient de dispositifs dont les conditions d'éligibilité permettent d'attester de leur niveau d'incapacité, et sont donc réputés inaptes : bénéficiaires de pension d'invalidité, de l'allocation adulte handicapé et titulaires de la carte mobilité inclusion pour les invalides.

6. LA PÉNIBILITÉ, MIEUX PRISE EN COMPTE ET ÉLARGIE À TOUS LES RÉGIMES

Malgré l'augmentation de l'espérance de vie depuis 25 ans, les inégalités sociales face à la mort ne se sont pas résorbées. Ainsi, l'espérance de vie à 35 ans pour les hommes cadres était plus élevée en moyenne de 6,8 années que pour les hommes ouvriers, dans les conditions de mortalité de 2000-2008[1]. Sans que ces écarts soient intégralement attribuables aux différences de conditions de travail, de nombreux travaux scientifiques montrent qu'elles y contribuent. En conséquence, l'espérance de vie et donc la durée de retraite sont largement dépendantes des conditions de travail pendant la vie active et nos systèmes de retraite se doivent, au nom du principe d'équité, de prendre en compte cette dimension de pénibilité. C'est pourquoi, la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite de 2014 a instauré le compte pénibilité. Cependant, la prise en compte de la pénibilité et des fins de carrière est aujourd'hui traitée de manière différente selon les régimes de retraites, y compris lorsque les métiers exercés sont identiques.

Le système universel doit permettre d'harmoniser les droits entre les régimes avec pour objectif que, pour un même métier, les personnes bénéficient des mêmes droits à retraite. C'est pourquoi :

- Le compte professionnel de pénibilité (C2P) sera ouvert aux fonctionnaires et aux salariés des régimes spéciaux[2]. Ce sont 200 000 personnes supplémentaires qui pourront bénéficier de points dans le C2P ;
- Les seuils relatifs au travail de nuit et au travail en équipe alternante seront abaissés. Ces nouveaux seuils seront applicables à tous, y compris aux salariés du secteur privé qui pourront ainsi acquérir des droits supplémentaires ;

De cette façon, alors qu'environ 600 000 personnes sont concernées dans le système actuel, entre 800 000 et 900 000 acquerront des droits dans le système universel

Au total l'élargissement du périmètre des populations couvertes par le dispositif ainsi que l'abaissement des seuils d'exposition pour les facteurs exposés ci-dessus aura pour conséquence une augmentation des dépenses liées à l'utilisation des points pénibilité d'environ 0,3 Md€ en 2050 (euros 2017).

Davantage de points seront accordés pour tous ceux qui exercent longtemps des métiers pénibles ou font l'objet d'expositions multiples (« poly-exposition »), alors que le nombre de points est actuellement plafonné à 100 : ainsi, il n'y aura plus de limite à l'acquisition de points pour faire aménager son temps de travail en fin de carrière, ou pour se former dans l'optique d'une

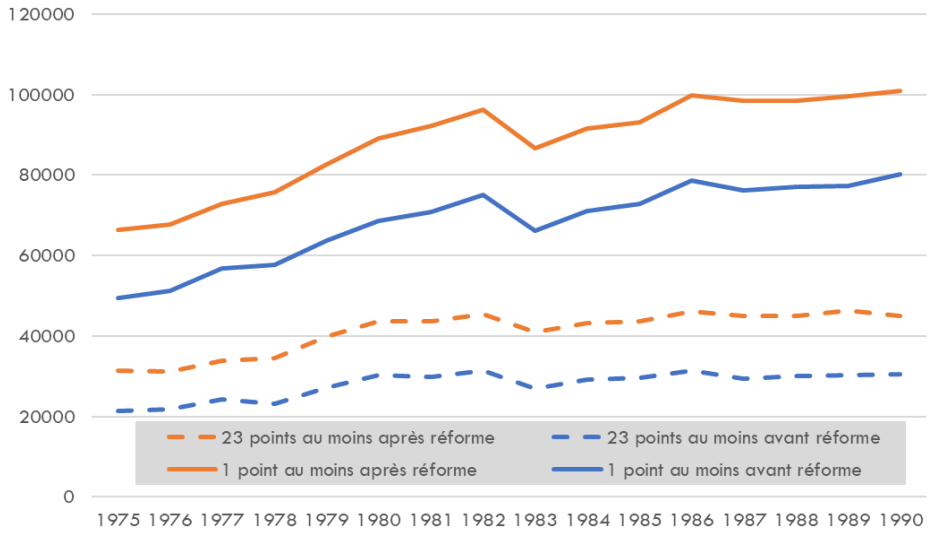
[1] « L'espérance de vie s'accroît, les inégalités sociales face à la mort demeurent », Insee Première n°1372, octobre 2011.

[2] Dans ces scénarios, le C2P est élargi aux régimes spéciaux et à la fonction publique hors fonctions régaliennes. Pour les fonctionnaires, les effectifs exposés au travail de nuit et en équipes alternantes sont fournis par la Dares et redressés d'après les données constatées pour les salariés du privé dans le Système d'Information Pénibilité pilotage (SIPP). Concernant les autres facteurs de pénibilité, les probabilités constatées parmi les salariés du secteur privé sont utilisées. Pour les régimes spéciaux, faute de données de cadrage, les probabilités d'être exposé à au moins un facteur de risque sont les mêmes que celles constatées en 2016 pour les salariés du régime général.

reconversion professionnelle. Les points acquis pourront permettre une baisse de l'âge d'équilibre et de l'âge d'ouverture des droits d'un mois tous les trois points accumulés au-delà de la réserve pour la formation (dans la limite de 80 points).

Parmi les générations nées après 1990 (à l'issue de la montée en charge du dispositif), environ 100 000 assurés par génération auraient au moins un point sur leur C2P. Parmi ceux-ci, environ 45 000 auraient plus de 23 points, leur permettant potentiellement de modifier leur âge pivot ou leur âge d'ouverture des droits, et on estime dans le graphique ci-dessous que, parmi les assurés de cette génération avec au moins 23 points, 60 % avanceraient leur départ.

Graphique 45 - Effectifs d'assurés ayant des points dans le C2P, avant et après réforme



Source : Cnav, modèle PRISME

7. A TERME, UNE PENSION DE RÉVERSION RENOUVELÉE VISANT À MAINTENIR LE NIVEAU DE VIE DU CONJOINT SURVIVANT

Les pensions de réversion seront harmonisées dans le système universel, afin de garantir aux personnes veuves le maintien de leur niveau de vie, quel que soit le statut professionnel de la personne décédée. Ces nouvelles dispositions ne s'appliqueront cependant qu'aux pensions de réversion versées consécutivement au décès d'un assuré ayant liquidé une partie de sa carrière dans le système universel (générations 1975 et suivantes pour le conjoint décédé). La réversion et son influence sur la réduction des inégalités de pension entre femmes et hommes, est analysée dans la présente étude d'impact (*infra*).

III. Au total, le nouveau système est plus redistributif et permettra de soutenir le pouvoir d'achat des retraités modestes

En conservant et en renforçant les mécanismes de solidarité actuellement inscrits dans le système de retraite, comme cela a été rappelé ci-dessus, le système universel sera de nature à renforcer l'équité d'ensemble du système, avec un rapport d'un à cinq entre les pensions les plus élevées et les plus faibles, contre un à sept dans le système actuel (*cf.* tableau ci-dessous).

Au total, en tenant compte de l'ensemble de la distribution des pensions, le système universel est plus égalitaire que le système actuel. Mesuré par le coefficient de Gini[1], indicateur usuel pour mesurer le caractère égalitaire d'une distribution de revenus, la dispersion des pensions versées est moindre de 3 points dans le système universel (30 % contre 33 % pour la génération 1980 et 32 % contre 36 % pour la génération 1990).

Tableau 12 - Indicateurs d'inégalité de la distribution des pensions brutes versées, avant et après réforme

	Rapport inter-déciles		Coefficient de Gini	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Génération 1980	7,1	5,1	33 %	30 %
Génération 1990	7,3	5,2	36 %	32 %

Source : Cnav, modèle PRISME

Afin d'illustrer plus concrètement cette propriété du système universel, le tableau ci-dessous indique le niveau moyen des pensions par quartile, avant et après réforme, pour la génération 1980. Les pensions moyennes progressent pour l'ensemble des quartiles, en raison notamment d'un âge moyen de départ légèrement plus élevé à la suite de la réforme (d'environ 6 mois). Mais la hausse des pensions est de loin la plus forte le premier quartile (les 25 % des pensions les plus faibles) : elle est de 29 % après réforme. Cela s'explique notamment par une part élevée d'assurés bénéficiant du minimum de pension : près des trois quarts. Les hausses sont moindres pour le deuxième quartile (+5 %), et pour les 50 % des pensions les plus élevées (de l'ordre de 1 % pour les 3ème et 4ème quartiles).

Tableau 13 - Pension mensuelle brute moyenne par quartile, pour la génération 1980 (arrondie à la dizaine d'euros 2017)

	Q1	Q2	Q3	Q4
Avant réforme	510	1 290	1 910	2 980
Après réforme	660	1 350	1 930	3 020
Effet de la réforme	29%	5%	1%	1%

Source : Cnav, modèle PRISME

Globalement, six assurés sur dix de la génération 1990 auraient une pension significativement supérieure dans le système universel que dans le système actuel (d'au moins 5 %). A l'inverse, un assuré sur six aurait une pension significativement plus faible (d'au moins 5 %). Pour les autres assurés (environ un sur cinq), le montant de pension serait proche dans les deux systèmes.

L'âge de départ à la retraite resterait de surcroît inchangé pour les trois quarts des assurés (*cf.* tableau ci-dessous).

Les 25 % des assurés qui auraient perçus, avant réforme, les pensions les plus faibles (« premier quartile ») bénéficieront particulièrement de la réforme : par rapport au système actuel, près de la moitié pourront anticiper leur départ, et neuf sur dix percevront une pension significativement

[1] Le coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de revenus (ici de pensions). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où toutes les pensions seraient égales. A l'autre extrême, il est égal à 1 dans la situation la plus inégalitaire possible, celle où toutes les pensions sauf une seraient nulles. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

supérieure (pour la génération 1990, *cf.* tableau ci-après). Ces assurés bénéficient de deux changements majeurs du système universel : un minimum de pension élevé et mieux indexé que dans le système actuel, et l'âge d'équilibre générationnel qui ne pénalise plus les assurés ayant une durée cotisée faible.

Deux tiers des assurés du « deuxième quartile » de pensions auraient un gain significatif de pension dans le système universel (de plus de 5 %), et un sur dix une pension significativement inférieure (de plus de 5 %). La moitié d'entre eux ne modifieraient pas leur âge de départ dans le nouveau système, tandis que 30 % environ partiraient plus tôt que dans le système actuel, les 15 % restant reculeraient quant à eux leur départ à la retraite.

Près de la moitié des assurés des troisième et quatrième quartiles auraient une pension significativement supérieure après réforme, tandis qu'environ un quart auraient une pension significativement inférieure (toujours parmi les assurés de la génération 1990, *cf.* tableau ci-dessous). Pour ces assurés, les hausses de pension s'articuleraient souvent avec un recul de leur âge de départ : le fait de travailler plus longtemps conduit à améliorer leur pension. En effet, dans le système universel, 30 à 35 % de ces assurés reculeraient leur date de départ à la retraite (par rapport à une situation hors réforme), 40 % à 45 % ne la modifieraient pas, et 25 % environ l'anticiperaient.

Tableau 14 - Variation de pension en fonction du niveau de pension (par quartile), et d'un éventuel décalage de l'âge de départ consécutif à la réforme

Generation 1990		Q1	Q2	Q3	Q4	Total
Pension supérieure (hausse > 5%)	Départ inchangé	40%	33%	15%	17%	26%
	Départ retardé	1%	15%	23%	26%	16%
	Départ anticipé	47%	18%	6%	8%	20%
	Ensemble	**89%**	**66%**	**44%**	**51%**	**63%**
Pension légèrement supérieure (1% < hausse < 5%)	Départ inchangé	3%	7%	7%	5%	6%
	Départ retardé	0%	1%	3%	3%	2%
	Départ anticipé	1%	4%	4%	3%	3%
	Ensemble	**4%**	**11%**	**15%**	**12%**	**10%**
Neutres (variation de pension entre -1% et 1%)	Départ inchangé	1%	2%	3%	3%	2%
	Départ retardé	0%	0%	1%	1%	1%
	Départ anticipé	0%	2%	3%	2%	2%
	Ensemble	**1%**	**4%**	**7%**	**6%**	**5%**
Pension légèrement inférieure (1% < perte < 5%)	Départ inchangé	1%	3%	5%	4%	3%
	Départ retardé	0%	0%	2%	2%	1%
	Départ anticipé	1%	3%	5%	3%	3%
	Ensemble	**2%**	**6%**	**11%**	**9%**	**7%**
Pension inférieure (baisse < 5%)	Départ inchangé	3%	8%	13%	12%	9%
	Départ retardé	0%	0%	2%	3%	1%
	Départ anticipé	2%	4%	8%	7%	5%
	Ensemble	**5%**	**12%**	**23%**	**22%**	**15%**
Ensemble	Départ inchangé	47%	53%	44%	41%	46%
	Départ retardé	1%	16%	30%	35%	21%
	Départ anticipé	51%	31%	26%	24%	33%
	Ensemble	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Lecture : parmi les assurés du premier quartile de pension (hors réforme), 89 % auraient une augmentation d'au moins 5 % de leur pension, se décomposant ainsi : 40 % ne modifieraient pas leur date de départ, 1 % reculeraient leur date de départ, et 47 % avanceraient leur départ. Les quartiles découpent en

quatre sous-populations de taille égale les retraités, selon leur niveau de pension. Le premier quartile (Q1) correspond aux 25 % des retraités percevant les pensions les plus faibles (avant réforme).
Note : on considère ici que l'assuré ne change pas sa date de départ si le décalage est inférieur à six mois.

Source : Cnav, modèle PRISME

B. IMPACT ÉCONOMIQUE ET SUR L'EMPLOI : UN SYSTÈME PLUS INCITATIF ET PLUS SOUPLE, ADAPTÉ AUX NOUVELLES RÉALITÉS ÉCONOMIQUES

I. Un système qui incite à l'activité tout en permettant à chaque assuré de choisir son âge de départ en fonction de sa situation

1. L'ÂGE DU TAUX PLEIN RESTE AU CŒUR DU SYSTÈME MAIS DEVIENT IDENTIQUE AU SEIN DE CHAQUE GÉNÉRATION

Aujourd'hui, chaque individu dispose d'un « âge du taux plein » qui lui est propre. Cet âge est individualisé et dépend d'abord de la durée d'assurance validée par l'individu, fixée dans le régime général à 172 trimestres (43 années) pour ceux nés à compter de 1973. Cet âge du taux plein ne peut toutefois pas être inférieur à l'âge légal de 62 ans (sauf départs anticipés) ni supérieur à l'âge d'annulation de la décote (67 ans). Ainsi, dans le cas général, chaque individu à un âge du taux plein dépendant de son parcours de vie, mais compris entre 62 et 67 ans.

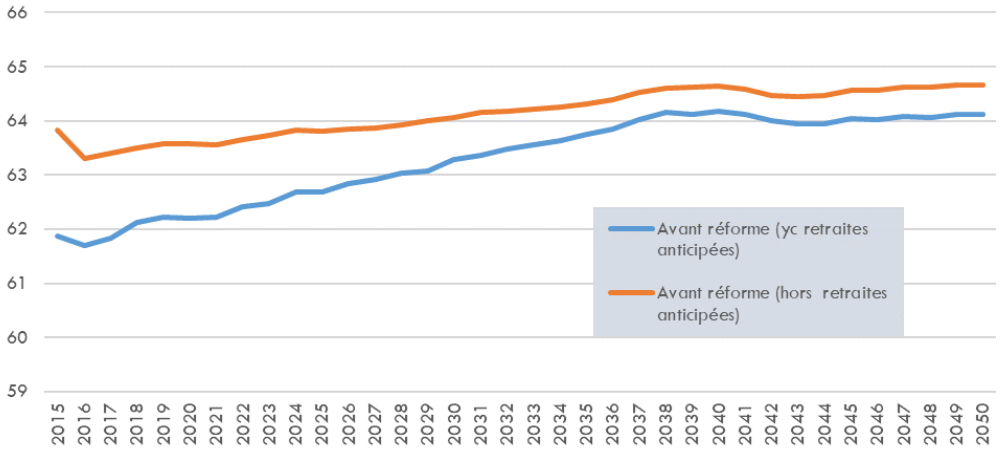
L'âge du taux plein restera un des éléments du calcul de la retraite pour le départ à la retraite et un levier de pilotage du système de retraite. Cependant, à la différence d'aujourd'hui, il sera identique pour toutes les personnes d'une même génération (hors départs anticipés et invalidité ou inaptitude, soit pour environ un tiers des assurés, *cf. infra*) : il ne dépendra plus de la durée d'assurance, mais uniquement de la date de naissance.

Comme actuellement, le départ à 62 ans sera possible pour ceux qui le peuvent et le souhaitent. L'âge minimal de départ n'est pas modifié dans le système universel. Les assurés seront toutefois, comme aujourd'hui avec le mécanisme de durée d'assurance, incités à prolonger leur activité au-delà de cet âge minimal avec la création d'un âge d'équilibre.

Si l'âge légal de départ reste fixé à 62 ans, cette borne ne constitue pas, aujourd'hui comme demain, l'âge effectif de départ de tous les assurés, sauf à déséquilibrer le système ou à devoir finalement réduire significativement le niveau des retraites versées. Aujourd'hui, l'âge moyen de départ au régime général, hors dispositifs de départs anticipés, atteint déjà près de 63,5 ans pour les assurés qui sont partis en retraite en 2018.

Les projections du Conseil d'orientation des retraites prévoient que les âges moyens de départ continueront d'augmenter du fait de la hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein et des entrées plus tardives sur le marché du travail. En effet, dans le système actuel, à terme, avec une entrée en moyenne sur le marché du travail autour de 22 ans et une durée d'assurance requise de 43 annuités (à compter de la génération 1973), les assurés ne pourront pas partir à taux plein en moyenne avant 65 ans.

Graphique 46 - Projection des âges moyens de départ en retraite dans le système actuel

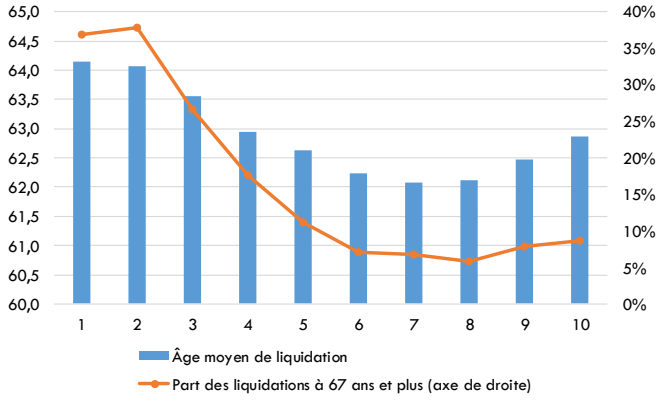


Source : Cnav - Modèle PRISME. Note : âge moyen calculé relativement à la première liquidation de l'assuré.

2. L'âge d'équilibre permet d'anticiper l'âge de départ à la retraite des assurés aux carrières les plus heurtées ou pénibles

Cet âge d'équilibre permettra de ne pas pénaliser les assurés qui, dans le système actuel, du fait de carrières heurtées ou hachées, ne peuvent atteindre une durée d'assurance suffisante et doivent en conséquence attendre l'âge d'annulation de la décote, aujourd'hui fixé à 67 ans (à partir de la génération 1955), pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Ces assurés sont les plus nombreux dans les premiers déciles de pension (*cf.* graphique ci-dessous), c'est-à-dire parmi les faibles pensions. Ainsi, plus du tiers des assurés des deux premiers déciles de la génération 1965 feraient valoir leurs droits à retraite à 67 ans et plus, contre moins de 10 % pour les 50 % des pensions les plus élevées. En conséquence, l'âge moyen de liquidation pour ces assurés dépasserait les 64 ans, alors qu'il est légèrement inférieur à 63 ans pour l'ensemble de la génération.

Graphique 47 - Âge moyen de liquidation et proportion de départs à 67 ans ou plus, par décile de pension (génération 1965)



Source : DREES - Modèle Trajectoire.

Note de lecture :

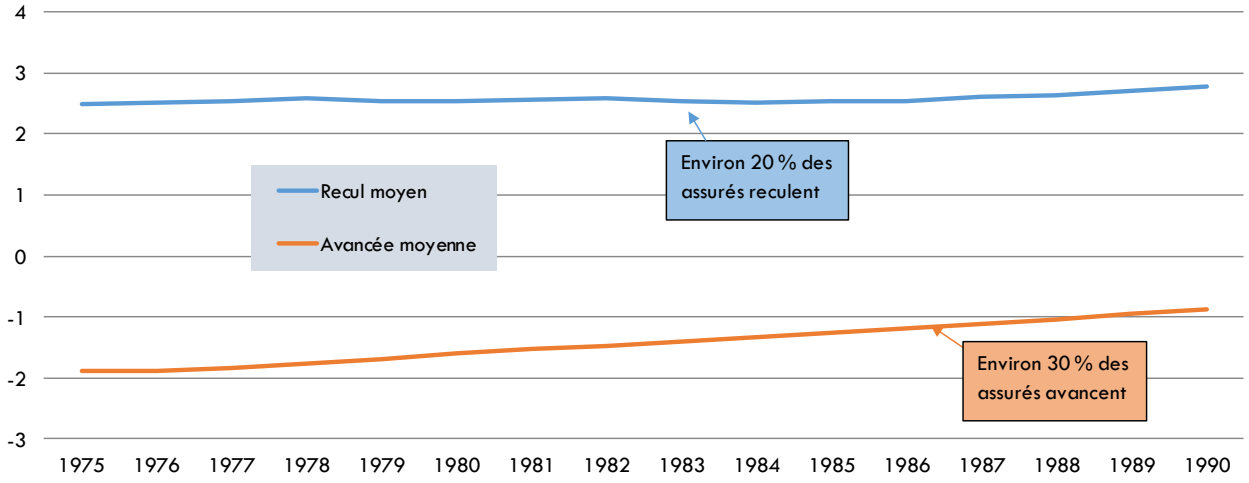
- Âge moyen (axe de gauche) : les assurés du premier décile, c'est-à-dire les 10 % d'assurés dont les pensions sont les plus faibles, feraient valoir leurs droits à retraite en moyenne après 64 ans, contre 62 ans environ pour les assurés du 7e décile.
- Part des liquidations à 67 ans (axe de droite, courbe orange) : près de 36 % des assurés du 1er décile feraient valoir leurs droits à retraite à 67 ans ou après, ils seraient moins de 10 % dans ce cas dans les déciles 6, 7, 8 et 9.

Dans le système universel de retraite, environ un tiers des assurés pourra partir plus tôt, en bénéficiant d'un âge d'équilibre générationnel dans le nouveau système inférieur à l'âge du taux plein individuel calculé, dans le système actuel, en fonction de la durée cotisée. Cette proportion atteindrait 50 % pour les assurés percevant les pensions parmi les 25 % les plus faibles (*cf.* tableau 13 de la partie 3A).

A titre d'exemple, selon les projections du modèle PRISME de la Cnav, 30 % des assurés de la génération 1981 avanceraient ainsi leur départ en retraite d'un an et demi en moyenne avec la réforme (graphique ci-dessous). Ce décalage moyen serait moindre pour les générations plus récentes, en raison de la hausse de leur âge d'équilibre appliquée dans le modèle de la Cnav, hypothèse étant faite que l'âge d'équilibre de chacune des générations accompagne les gains d'espérance de vie. Ainsi, pour les générations les plus jeunes cet âge se rapprocherait progressivement de l'âge d'annulation de la décote dans le système actuel.

L'âge d'équilibre prendra en compte la réalité des métiers et des carrières des assurés, au travers notamment des dispositifs de pénibilité et du maintien du dispositif de départ anticipé pour carrières longues : les assurés ayant commencé à travailler tôt pourront ainsi continuer à partir dès 60 ans, soit deux ans plus tôt que l'âge légal, de même que ceux ayant déclaré une incapacité permanente dans le cadre d'une maladie professionnelle ou un accident du travail ou encore que les travailleurs handicapés. Les personnes reconnues inaptes ou invalides, qui constituent environ un cinquième des flux de départ à la retraite, pourront continuer à partir dès 62 ans sans décote.

Graphique 48 - Décalages de l'âge de départ en raison de la réforme, par génération (en années)



Lecture : en raison de la réforme, afin d'atteindre le taux plein, environ 20 % des assurés reculent leur âge de départ, et environ 30 % des assurés l'avancent. Ces proportions varient peu selon les générations. Le recul moyen atteint 2 ans et demi pour la génération 1975 et près de 3 ans pour la génération 1990. L'avancée moyenne atteint 2 ans pour la génération 1975 et environ 1 an pour la génération 1990.
Notes : l'âge moyen est calculé relativement à la première liquidation de l'assuré ; par ailleurs, ces décalages sont projetés en fonction des hypothèses de comportement de départ implémentées dans le modèle PRISME (décrits en partie 3F) et reporté ici lorsque le décalage est supérieur à 1 mois.

Source : Cnav - Modèle PRISME.

3. L'ÂGE D'ÉQUILIBRE EST ÉGALEMENT UNE INCITATION AU PROLONGEMENT DE L'ACTIVITÉ

Pour les assurés pouvant continuer à travailler après 62 ans, le système universel incitera à la prolongation de l'activité comme dans le système actuel, grâce à plusieurs mécanismes.

D'abord, la prolongation d'activité sera favorisée. Pour chaque année travaillée supplémentaire, le nombre de points accumulés augmentera, ce qui se traduira par une retraite plus élevée. Or, ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui puisque, dans un système en annuités, certains trimestres acquis ou validés peuvent n'avoir aucun effet ou un effet très marginal sur l'amélioration de la retraite, dans les cas où la durée d'assurance requise est déjà atteinte.

En outre, les points accumulés dans le système universel seront à terme revalorisés tous les ans en fonction de l'évolution du salaire moyen par tête constatée par l'INSEE. Par comparaison, les salaires portés au compte dans les régimes en annuité actuels sont indexés sur l'inflation, dont l'évolution est sur longue période significativement inférieure à celle des revenus nominaux (*cf.* partie 3A).

Enfin, comme c'est le cas aujourd'hui, pour chaque année supplémentaire en activité au-delà de l'âge du taux plein, les assurés réduiront d'autant la durée qu'ils passeront en retraite. Cet effort, qui participe à l'équilibre du système de retraite au niveau collectif, sera valorisé par le versement d'une retraite plus élevée avec un bonus à hauteur de 5 % par année supplémentaire au-delà de l'âge d'équilibre. En sens inverse, en cas de départ avant l'âge d'équilibre, les assurés subiront un malus de 5 % par année d'écart entre l'âge d'équilibre et l'âge de liquidation.

En conséquence, le supplément de pension procuré par une année d'activité supplémentaire, incluant les points accumulés lors de cette année d'activité et la surcote[1], est plus élevé dans le système universel : une fois atteint l'âge du taux plein, il atteint +8 % (en euros constants), contre environ +5 % dans le système actuel pour un assuré ayant cotisé toute sa carrière au salaire moyen.

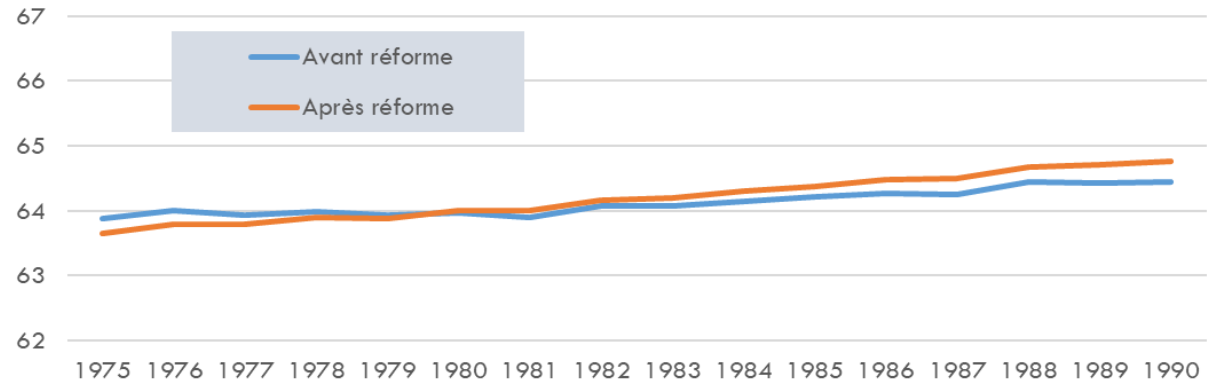
Environ un cinquième des assurés (y compris les catégories actives des régimes spéciaux) partiront plus tard à la retraite dans le système universel que ce qu'ils auraient fait dans le système actuel, avec un départ plus tardif d'environ trois ans en moyenne pour les générations nées dans les années 1990 (graphique ci-dessus). Cela se traduira pour eux par un gain très significatif de pension, en moyenne supérieur à 20 %, et conduira à augmenter la pension moyenne de l'ensemble de leur génération d'environ 5 %.

La moitié environ des assurés ne modifierait pas leur âge de départ dans le nouveau système. Parmi ces assurés, la majorité sont des assurés qui auraient atteint le taux plein en l'absence de réforme à un âge proche de l'âge pivot et pour lesquels le changement de système n'a pas d'effet sur l'âge de liquidation. Ce sera également le cas des personnes invalides ou inaptes.

Au total, en tenant compte de l'ensemble de ces décalages, l'âge moyen de départ serait plus élevé dans le système universel : 64 ans et 5 mois contre 64 ans et 10 mois environ dans le système actuel pour la génération 1990 (graphique ci-dessous). L'âge de départ augmenterait toutefois moins rapidement que l'espérance de vie, permettant de continuer à augmenter la durée passée en retraite pour les générations les plus jeunes (*cf.* partie 3D).

[1] En outre, dans le système universel, les droits acquis avant la liquidation seront indexés sur le SMPT, alors que les pensions sont indexées sur l'inflation.

Graphique 49 - Âge moyen de départ à la retraite par génération, avant et après réforme



Source : Cnav - Modèle PRISME. Note : âge moyen calculé relativement à la première liquidation de l'assuré ; âge moyen calculé en prenant en compte les départs anticipés (retraite anticipée pour carrière longue, catégories actives, pénibilité, etc.*).*

Note : sur les premières générations concernées par le système universel, la forte proportion de décalages de 67 à 65 ans explique la baisse de l'âge moyen de départ à la retraite pour cette génération. Le rapprochement de l'âge d'équilibre (+1 mois par génération) et de l'âge d'annulation de la décote (67 ans) explique que les générations suivantes partent ensuite en moyenne plus tard à la retraite que dans la situation hors réforme.

II. Des cotisations identiques pour les salariés et les fonctionnaires et un barème rénové pour les indépendants

Les cotisations versées par les assurés et leurs employeurs varient actuellement significativement selon les régimes. Le projet de loi prévoit d'uniformiser à terme les taux et assiette de cotisations, tout en ménageant une période de transition pouvant atteindre 20 ans à compter de 2025. Ces modalités transitoires feront l'objet de concertations avec chacun des secteurs concernés.

Sans préjuger des transitions qui seront mises en place, la présente étude d'impact détaille les effets d'une bascule vers le système cible de cotisations (évolution des taux et assiettes), dans l'objectif d'illustrer l'impact de la réforme à terme. Afin de pouvoir présenter des montants précis, à partir de projections d'évolution des assiettes des prélèvements sociaux, les estimations présentées ci-dessous portent sur l'année 2025 et partent de l'hypothèse d'une bascule immédiate, sans transition, dès cette date. Pour autant, en 2025, du fait des transitions qui seront instaurées, les effets seront très significativement minorés par rapport à ceux présentés ci-dessous.

1. Des taux de cotisations proches des taux actuels dans le secteur privé, permettant de ne pas alourdir le coût du travail

Le projet de loi prévoit qu'un décret fixera le taux de la cotisation d'assurance vieillesse. Il est prévu que ce taux s'établisse en cible à 28,12 %. Cette cotisation sera partagée à 60 % par les employeurs et à 40 % par les assurés. Le passage du barème de cotisation actuel vers celui du système universel fera l'objet d'une transition dont les modalités seront définies par ordonnance à l'issue de concertations avec chacun des secteurs concernés.

La part de la cotisation permettant l'acquisition de points sera calculée à terme dans la limite de 3 fois le montant du plafond de la sécurité sociale (PASS), soit environ 120 000 € bruts. Au-delà de ce montant, les cotisations acquittées serviront à financer les prestations de solidarité et ne se

traduiront donc pas par l'ouverture de droits supplémentaires. Le taux de cette cotisation déplafonnée s'établira à 2,81 % contre 2,30 % aujourd'hui.

Ce taux de cotisations correspond globalement au niveau auquel sont déjà soumis les salariés sur la tranche de revenu comprise en 0 et 3 PASS (soit 99 % des salariés affiliés au régime général), ce qui permettra de ne pas renchérir le coût du travail, tout en préservant les recettes du système de retraite. Par ailleurs, la répartition entre employeurs et salariés (60 % / 40 %) correspond à la répartition aujourd'hui en vigueur dans le régime de retraite complémentaire Agirc-Arrco (sauf dérogation par accord de branche ou d'entreprise).

La répartition des effectifs de salariés du privé, affiliés à l'Agirc-Arrco pour leur retraite complémentaire, par tranche de PASS est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 15 - Répartition des salariés du secteur privé par tranche de plafond de la sécurité sociale (PASS, environ 40 000 € bruts par an)

Tranche de salaire en PASS	Part des salariés
inférieur à 1	77%
de 1 à 3	22%
de 3 à 8	0,9%
Supérieur à 8	0,1%

Source : données Agirc-Arrco 2016

Le tableau ci-dessous indique les taux de cotisations qui seront applicables à terme, en les comparant avec le système actuel pour lequel les cotisations du régime de base (Cnav et MSA pour les salariés agricoles) et des régimes complémentaires (Agirc-Arrco et Ircantec) sont prises en compte.

Tableau 16 - Taux de cotisation applicables avant et après réforme (salariés du privé et contractuels du secteur public)

		Avant réforme					SUR				
Population	Tranches de rémunération	Taux	Taux salarial	Taux employeur	Part salariale	Part employeur	Taux	Taux salarial	Taux employeur	Part salariale	Part employeur
Rémunération < 1 PASS											
Agirc-Arrco	0-1 PASS	27,77%	11,31%	16,46%	41%	59%	28,12%	11,25%	16,87%	40%	60%
Rémunération > 1 PASS											
Agirc-Arrco	0-1 PASS	28,12%	11,45%	16,67%	41%	59%	28,12%	11,25%	16,87%	40%	60%
	1-3 PASS	26,94%	10,26%	16,68%	38%	62%	28,12%	11,25%	16,87%	40%	60%
	3-8 PASS	26,94%	10,26%	16,68%	38%	62%	2,81%	1,12%	1,69%	40%	60%
	8 PASS et +	2,30%	0,40%	1,90%	17%	83%	2,81%	1,12%	1,69%	40%	60%
Ircantec	0-1 PASS	24,75%	10,10%	14,65%	41%	59%	28,12%	11,25%	16,87%	40%	60%
	1-3 PASS	21,80%	7,35%	14,45%	34%	66%	28,12%	11,25%	16,87%	40%	60%
	3-8 PASS	21,80%	7,35%	14,45%	34%	66%	2,81%	1,12%	1,69%	40%	60%
	8 PASS et +	2,30%	0,40%	1,90%	17%	83%	2,81%	1,12%	1,69%	40%	60%

Notes :

(i) Les salariés du secteur privé sont affiliés à l'Agirc-Arrco pour leur retraite complémentaire. Les contractuels du secteur public à l'Ircantec.

(ii) Les cotisations employeur peuvent dans certains cas faire l'objet d'exonérations, par exemple pour les salaires en dessous de 1,6 SMIC dans le cadre des allègements de cotisations sur les bas salaires.

(iii) Les taux de cotisations et les répartitions entre salarié et employeur sont ceux applicables dans le cas général. Il existe, notamment à l'Agirc-Arrco, des cas dérogatoires issus d'accords de branche ou d'entreprise.

La réforme entraînera à terme une baisse des cotisations vieillesse patronales et salariales des salariés affiliés à l'Agirc-Arrco pour leur retraite complémentaire et une hausse des cotisations vieillesse patronales et salariales des assurés affiliés à l'Ircantec pour leur retraite complémentaire. A titre d'illustration, le tableau ci-dessous présente l'impact de l'application immédiate des nouveaux taux de cotisations en 2025, sans tenir compte des modalités de transitions vers ces nouveaux taux.

Tableau 17 - Impact à terme de la réforme des retraites sur le rendement des cotisations des salariés du secteur privé et des non titulaires de la fonction publique, hors transitions

En Md€ 2025

	Total cotisations avant réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales	**Total cotisations après réforme**	Cotisations patronales	Cotisations salariales	**Impact de la réforme**	Cotisations patronales	Cotisations salariales
Salariés du secteur privé (CNAV + Agirc-arcco)	**183,0**	110,1	72,9	**181,6**	109,8	71,8	**-1,4**	-0,3	-1,1
Non titulaires de la fonction publique (CNAV + Ircantec)	**13,5**	8,1	5,4	**15,5**	9,3	6,2	**2,0**	1,2	0,8

Source : calculs DSS sur données Acoss.

Note de lecture : Les effets présentés ici sont hypothétiques puisqu'ils correspondent à une bascule immédiate dans le système cible dès 2025 en l'absence de toutes transitions.

Les effets seront cependant hétérogènes selon le niveau de revenu et le secteur des assurés.

La mise en œuvre du système universel aura notamment pour effet de diminuer à terme le taux de cotisations applicables aux revenus supérieurs à 3 PASS (qui concernent environ 200 000 salariés) dans la mesure où la tranche 2 de l'Agirc-Arrco et la tranche B de l'Ircantec concernent les tranches de rémunérations comprises entre 1 et 8 PASS tandis que les cotisations plafonnées du système universel seront prélevées dans la limite de 3 PASS. Ces évolutions interviendront très progressivement afin de préserver les recettes du système. La baisse des cotisations conduira à ne pas ouvrir de droits à retraite pour ces niveaux élevés de revenus. Au-delà de 8 PASS, le montant de la cotisation déplafonnée, qui organise la redistribution entre actifs, sera plus élevé que dans le système actuel (2,81% contre 2,3% dans le système actuel)

Par ailleurs, certains salariés connaissent actuellement au sein de leurs régimes complémentaires (notamment l'Agirc-Arrco) des spécificités en matière de cotisations. Il peut s'agir de taux plus élevés que le taux normal (« sur-cotisation »), ou d'une répartition spécifique des cotisations entre employeurs et salariés. Le projet de loi (article 15) prévoit que le Gouvernement est habilité à prévoir par ordonnance le maintien de ces cotisations dans le cadre de régimes supplémentaires obligatoires ainsi qu'à modifier le régime social et fiscal de la retraite supplémentaire des versements réalisés par les salariés et leurs employeurs dans ce cadre.

Pour illustrer les effets de la réforme, le tableau ci-dessous présente les cotisations mensuelles acquittées par les employeurs et les salariés avant réforme (base + complémentaire) et à terme, après réforme, pour un salarié ayant une rémunération égale équivalente à 1 SMIC ou 3 SMIC (en 2019).

Tableau 18 - Exemple d'impact de la réforme sur les cotisations mensuelles dues à différents niveaux de rémunération (en € 2019), à l'issue de la période de transition.

		Avant réforme			Après réforme			Différence		
		Cotisations salariés	Cotisations employeurs	**Total**	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	**Total**	Salarié	Employeur	**Total**
AGIRC ARRCO	1 SMIC*	172 €	250 €	**422 €**	171 €	257 €	**428 €**	-1 €	6 €	**5 €**
	3 SMIC	508 €	761 €	**1 269 €**	513 €	770 €	**1 283 €**	5 €	9 €	**14 €**
IRCANTEC	1 SMIC	154 €	223 €	**377 €**	171 €	257 €	**428 €**	17 €	34 €	**51 €**
	3 SMIC	428 €	666 €	**1 094 €**	513 €	770 €	**1 283 €**	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.

2. UNE PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE DES PRIMES DES FONCTIONNAIRES ET DES RÉGIMES SPÉCIAUX POUR LE CALCUL DES DROITS ET UNE DISPARITION DES COTISATIONS D'ÉQUILIBRE

Le barème de cotisations des fonctionnaires et des salariés des régimes spéciaux sera à terme identique à celui des salariés du privé et leurs primes seront désormais prises en compte dans le calcul des droits à retraite.

2.1. Fonction publique

Avec la réforme, l'assiette et les taux des cotisations ainsi que le plafonnement de l'assiette des cotisations contributives seront identiques pour l'ensemble des assurés. Ces paramètres de cotisation s'appliqueront donc également à l'ensemble des primes et indemnités des fonctionnaires, des magistrats et des militaires, nés à compter de 1975, contrairement à la situation actuelle, rappelée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 19 - Assiette et taux des cotisations des affiliés aux régimes de la fonction publique en 2020

assiette indiciaire Régime spécial de retraite		assiette indemnitaire RAFP	
Assiette	Taux	Assiette	Taux
TIB* + NBI* + certaines primes	11,10 % + taux au titre de certaines primes	Plafond = 20 % du TIB	5 %

*TIB : traitement indiciaire brut, NBI : nouvelle bonification indiciaire

Toutefois, pour les fonctionnaires nés à compter de 1975, une transition vers le système cible de 15 ans sera mise en place afin d'éviter que la totalité des cotisations salariales ne s'applique immédiatement à cette part de la rémunération. Ainsi, si l'assiette cotisée doit intégrer l'ensemble des primes au taux de 28,12 % dès le 1er janvier 2025, une répartition différente de la cible entre la part due par les employeurs (60 % en cible) et celle due par les assurés (40 %) est prévue au démarrage de la réforme. Les employeurs publics pourraient ainsi prendre transitoirement en charge une part plus importante des cotisations que celle prévue en cible, afin d'éviter des baisses de salaire net des fonctionnaires.

Dans un premier temps, cette transition se traduira donc par une montée en charge progressive de l'assiette des cotisations salariales applicables aux primes et indemnités. Le taux global des

cotisations salariales sur les primes et indemnités restera fixé à 5 %[1] au cours de cette première période.

Dans un second temps, le taux de la cotisation salariale contributive sera lui aussi progressivement relevé jusqu'à atteindre le taux cible de 11,25 %.

Il en résulte que les employeurs des fonctionnaires, des magistrats et des militaires pourraient transitoirement prendre en charge une part plus importante des cotisations que celle prévue en cible. Cette prise en charge diminuera à mesure que la part salariale remontera vers le niveau cible.

Les paramètres des cotisations patronales du système universel de retraite seront appliqués sans transition dès son entrée en vigueur aux employeurs de fonctionnaires, magistrats et militaires nés à compter de 1975[2]. En contrepartie, les cotisations d'équilibre, versées actuellement par l'État pour équilibrer le Service des retraites de l'État et certains régimes spéciaux (notamment la SNCF et la RATP), disparaîtront progressivement au profit de transferts versés par l'État à différents titres, de sorte à maintenir en 2025 au même niveau la contribution globale de l'État au système de retraites (*cf.* partie 3D).

A terme, sans tenir compte des modalités de transition et des nouveaux transferts acquittés par l'État, la bascule dans le nouveau régime de cotisation aurait les effets résumés dans le tableau ci-après.

Tableau 20 - Impact à terme de la réforme des retraites sur le rendement des cotisations vieillesse (fonction publique)

En Md€ 2025

	Cotisations vieillesse								
	Total cotisations avant réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales	**Total cotisations après réforme**	Cotisations patronales	Cotisations salariales	**Impact de la réforme**	Cotisations patronales	Cotisations salariales
Fonctionnaires FPE	**17,2**	9,3	8,0	**24,4**	14,6	9,8	**7,2**	5,4	1,8
Fonctionnaires FPH + FPT	**23,8**	17,3	6,5	**19,6**	11,8	7,9	**-4,1**	-5,5	1,4
Contributions d'équilibre	**45,7**	45,7					**-45,7**	-45,7	
Secteur public	**86,7**	72,3	14,4	**44,1**	26,4	17,6	**-42,7**	-45,9	3,2

Source : calculs DSS sur données Acoss

Note de lecture : Les effets présentés ici sont hypothétiques puisqu'ils correspondent à une bascule immédiate dans le système cible dès 2025 en l'absence de toutes transitions. Les contributions d'équilibre sont ici calculées en retenant la convention EPR (pour équilibre permanent des régimes) du COR.

Dans le futur système, la contribution de l'État au système de retraite sera intégralement maintenue en 2025 puis évoluera selon la nature et la dynamique des dépenses qu'elle vise à couvrir (droits assimilables au droit commun, départs anticipés des catégories actives, prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique, droits spécifiques en extinction…). Elle intègrera donc progressivement les conséquences financières pour l'État de la suppression des régimes spéciaux et de certaines catégories actives.

2.2. Principaux régimes spéciaux

En dehors des régimes de la fonction publique, les régimes spéciaux se divisent en deux grandes catégories, les régimes dits « fermés » qui ne comptent plus de cotisants et les régimes « ouverts »,

[1] Dont 3,88 % de cotisation retenue pour l'acquisition des points d'une part et 1,12 % d'autre part, ce dernier taux correspondant directement au taux cible de la cotisation déplafonnée.

[2] Ou nés à compter de 1980 ou 1985 pour les personnels relevant des catégories actives.

pour lesquels les enjeux se concentrent essentiellement autour des trois secteurs du ferroviaire, des transports urbains parisiens et de la branche des industries électriques et gazières.

Les régimes dits « fermés » sont financés intégralement par l'État *via* une subvention d'équilibre annuelle et les régimes « ouverts » bénéficient d'un financement de l'État qui prend la forme d'une subvention versée et/ou d'une affectation de taxe(s) :

Tableau 21 - Financement de l'État vers les principaux régimes spéciaux (Md€ en 2018)

régime	Financement de l'Etat	
	Subventions	Taxes affectés
régime des agents de la SNCF	3,4	
régime des agents de la RATP	0,7	
salariés de la branche des industries électrique et gazière		1,5
régimes des marins *	0,8	
régimes des employés des mines	1,2	
régime des employés de la SEITA	0,2	
régime des employés de la banque de France **	0,4	
régime des clercs et employés de notaires		0,3
Total	6,7	1,8

* La subvention indiquée pour le régime des marins intègre 28 M€ de prise en charge de cotisations retraite par le programme 205 de l'État.
** Concernant le financement du régime des agents de la Banque de France, des versements d'équilibre de la Banque de France sont effectués à hauteur de 441 M€. La CRE est la Caisse de réserve des employés de la Banque de France.

Aujourd'hui les assiettes et taux de cotisations applicables aux salariés et aux employeurs relevant des régimes spéciaux sont dérogatoires de ceux applicables aux salariés relevant du régime général. Il existe par ailleurs une grande disparité de taux de cotisation et de définitions d'assiettes au sein même des régimes spéciaux[1] (*cf.* tableau *infra* pour les trois principaux régimes spéciaux).

Tableau 22 - Synthèse des taux de cotisations applicables dans les trois principaux régimes spéciaux en 2019

	Assiette de cotisation	Taux de cotisation à la charge des salariés	Taux de cotisation à la charge des employeurs	
			Taux équivalent aux régimes de droit commun	Taux finançant les droits spécifiques
SNCF	Assiette réduite	9,06%	24,04%	13,99%
RATP	Assiette réduite	12,95%	19,17%	/
IEG	Assiette réduite	12,73%	30,98%	16,43 %

Les cotisations finançant les régimes spéciaux sont pour la majorité assises sur une assiette moins large que celle prévue pour les assurés du régime général.

[1] Ces régimes de retraite couvrent à la fois la retraite de base et la retraite complémentaire. Ils ne peuvent ainsi être directement comparés au seul régime général qui ne concerne que la retraite de base.

Les taux des cotisations sont quant à eux très variables d'un régime à l'autre. Le niveau de la cotisation salariale est en règle générale déterminé de manière à ce que les salariés participent au financement du régime dans les mêmes proportions que s'ils relevaient des régimes de droit commun (base et complémentaire). La participation des employeurs au financement des régimes est assurée soit par une cotisation au sens propre, soit par le versement d'une contribution d'équilibre ou subvention.

En conséquence, l'uniformisation des assiettes et taux de cotisations a des impacts divers sur ces régimes spéciaux. La bascule des cotisations conduit à une hausse des cotisations salariales dans certains régimes (SNCF +0,2 Md€, industries électriques et gazières +0,1 Md€), et à des baisses de cotisations employeur (disparition des cotisations spécifiques des employeurs représentant 0,3 Md€ pour la SNCF et 0,7 Md€ pour les industries électriques et gazières). La diminution globale du rendement des cotisations de 2 Md€ faisant suite à la réforme ne se matérialisera dans son entièreté qu'à l'issue des transitions prévues. De plus, elle est à mettre au regard de la disparition d'avantages spécifiques qui représentent aujourd'hui 8 Md€ de dépenses pour l'ensemble des régimes spéciaux.

Tableau 23 - Impact en cible après transition de la réforme des retraites sur le rendement des cotisations vieillesse (principaux régimes spéciaux)

En Md€ 2025

	Cotisations vieillesse								
	Total cotisations avant réforme	Cotisations patronales	Cotisations salariales	**Total cotisations après réforme**	Cotisations patronales	Cotisations salariales	**Impact de la réforme**	Cotisations patronales	Cotisations salariales
SNCF	**1,8**	1,5	0,4	**1,3**	0,8	0,5	**-0,5**	-0,7	0,2
RATP	**0,5**	0,3	0,2	**0,6**	0,3	0,2	**0,0**	0,0	0,0
Industries électrique et gazière	**3,5**	2,7	0,7	**2,1**	1,3	0,8	**-1,4**	-1,5	0,1
Trois principaux régimes spéciaux	**5,8**	4,5	1,3	**3,9**	2,4	1,6	**-1,9**	-2,2	0,2

Source : calculs DSS sur données Acoss

3. UNE REFONTE DE L'ASSIETTE SOCIALE DES NON-SALARIÉS POUR RENFORCER L'ÉQUITÉ AVEC LES SALARIÉS

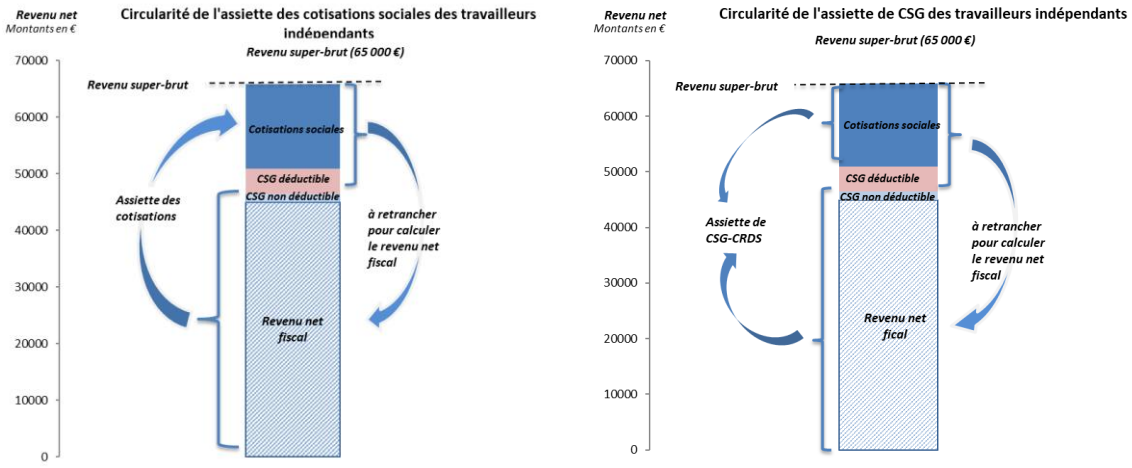
A l'occasion de l'instauration du système universel de retraite, l'assiette sociale des indépendants sera rénovée. Cette nouvelle assiette sera calculée à partir d'un abattement forfaitaire appliqué au revenu déclaré avant prélèvements sociaux. Cette réforme permettra ainsi une modernisation et une simplification du calcul de l'assiette de l'ensemble des prélèvements sociaux des travailleurs non-salariés.

Aujourd'hui, en effet, les cotisations d'une part et les contributions sociales d'autre part (CSG et CRDS) sont calculées sur deux assiettes différentes. En simplifiant, les cotisations sont assises sur les revenus professionnels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire schématiquement les revenus professionnels dont sont déduits les cotisations de l'année précédente. Ce mécanisme confère au calcul des cotisations un caractère circulaire (*cf.* illustration ci-dessous). Les contributions sont assises quant à elles sur les revenus professionnels avant prélèvements (qu'on qualifiera ici de « super-bruts »).

Par rapport aux salariés dont les cotisations sont assises sur une assiette brute, c'est-à-dire hors cotisations patronales mais y compris cotisations salariales, l'assiette des cotisations des non-salariés est ainsi relativement faible. A l'inverse, leur assiette de contributions sociales (CSG et CRDS) est

relativement élevée. En alignant l'ensemble des prélèvements sociaux sur une assiette « brute », soit les revenus professionnels « super-bruts » abattus conventionnellement[1] de 30 % ici, cette réforme permettra ainsi de mettre fin à ce que l'on pourrait qualifier de « surpondération » de la CSG (*cf.* illustration ci-dessous).

Graphique 50 - Illustration de la circularité de l'assiette des travailleurs indépendants et de la surpondération de la CSG pour un revenu super-brut égal à 65 000 euros



Note de lecture : aujourd'hui, le calcul des montants de cotisations (à gauche) est circulaire dans le sens où il implique de retrancher au revenu « super-brut » le montant des cotisations, pour obtenir l'assiette (revenu net fiscal) sur laquelle sont calculées ces mêmes cotisations. Cette circularité est également présente pour le calcul de la CSG (à droite) puisque celle-ci repose sur le bénéfice net, qui inclut lui-même la part non-déductible de la CSG, auquel s'ajoutent les cotisations sociales, aboutissant à une surpondération relative de la CSG dans l'ensemble de prélèvements sociaux des indépendants.

Ainsi, la nouvelle assiette des prélèvements sociaux des indépendants correspondra au revenu « super-brut », c'est-à-dire les revenus professionnels retenus avant déduction des cotisations sociales obligatoires et la part déductible de la CSG, diminués d'un abattement forfaitaire. Cette assiette sera utilisée pour le calcul de l'ensemble des cotisations sociales, et pour la CSG et la CRDS.

Le niveau d'abattement, sera fixé de sorte à ce qu'il permette, concomitamment à l'évolution du barème des autres cotisations, notamment des cotisations d'assurance vieillesse complémentaire, de garantir la quasi-neutralité de ce changement d'assiette en termes de niveau de prélèvements par rapport à la situation actuelle sur le champ composé des artisans, commerçants et exploitants agricoles. Le niveau d'abattement, d'environ un-tiers, sera calibré pour assurer la neutralité parfaite pour les artisans-commerçants. Il fera l'objet de concertations dans le cadre de la préparation de l'ordonnance, et est fixé à titre conventionnel à 30 % pour les besoins de cette étude d'impact. Pour les professions libérales, le changement d'assiette des prélèvements sociaux est également neutre. En revanche, la diminution progressive du plafonnement des cotisations contributives à 3 PASS entraîne une baisse de rendement des cotisations des professions libérales qui s'établit à terme à 0,5 Md€.

Ainsi, le tableau suivant donne le surplus de cotisations et la diminution de CSG et CRDS entraînés par une réforme de l'assiette des prélèvements sociaux des non-salariés, dans l'hypothèse d'un

[1] Le niveau de l'abattement sera défini ultérieurement, dans le cadre d'une concertation.

abattement fixé à 30 % (dans la limite d'un montant égal au PASS), couplé à une hausse des taux de cotisation vieillesse.

Au total, à terme, c'est-à-dire sans tenir compte des transitions qui seront mises en place, les non-salariés gagneront 0,4 Md€ avec cette hypothèse : ils acquitteront 2,2 Md€ de cotisations vieillesse supplémentaires, et 2,6 Md€ d'autres prélèvements sociaux en moins (*cf.* tableau ci-dessous).

Ainsi, le couplage de cette réforme de l'assiette sociale à celle des retraites permettra d'améliorer l'équité entre les salariés et les non-salariés en matière de prélèvements sociaux comme de droit à retraite. En contrepartie d'une hausse des cotisations retraite, la CSG acquittée par les indépendants diminuera (ces réformes sont globalement neutres pour les artisans et les commerçants, et conduisent à une baisse des prélèvements sociaux pour les professions libérales, qui s'acquitteront à terme de cotisations plafonnées dans la limite de 3 PASS, contre des assiettes de cotisations pouvant atteindre 15 PASS aujourd'hui) . Elle permettra d'améliorer également, pour le même revenu, l'acquisition de points au titre du système universel et de renforcer le niveau de prestations de retraite de ces assurés.

Tableau 24 - Impact à terme de la réforme des retraites sur le rendement des cotisations vieillesse (non-salariés), avec une hypothèse d'abattement de 30%

Gains ou perte pour les non-salariés, en Md€ 2025

	Cotisations vieillesse	Autres prélèvements sociaux	Impact global
Non salariés	**-2,2**	**2,6**	**0,4**

Source : calculs DSS sur données Acoss.

A titre d'illustration, le tableau suivant détaille la situation après réforme d'un artisan dont le revenu annuel est égal à l'équivalent de 8 000 euros 2019 annuel. Le changement de mode de construction de son assiette, conjugué au passage au système universel, entraîne une diminution de ses prélèvements totaux de 44 €. L'augmentation de ses cotisations vieillesse sera de 237 € alors que la diminution de la CSG qu'il acquittera sera supérieure, à -273 €.

Tableau 25 - Effet des modifications de calcul d'assiette et de taux pour un travailleur indépendant

Montants annuels en euros 2019

				Avant réforme			Après réforme			Différence		
Revenu en 2019	Assiette actuelle	Nouvelle assiette de cotisation	Revenu superbrut	Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Ecart de cotisation	Ecart de CSG	Ecart de cotisation vieillesse
8 000 €	8 511	8 332	11 902	2 106	1 609	3 715	2 343	1 328	3 671	- 44 €	- 273 €	237

La modification du calcul de l'assiette des travailleurs indépendants a également des conséquences similaires sur les micro-entrepreneurs. Pour un micro-entrepreneur dont le revenu annuel serait de 2000 €, le total des cotisations varie peu (4 €) mais la structure des prélèvements sociaux se déforme au profit de la cotisation vieillesse et au détriment de la CSG, permettant de cette manière une ouverture de droit retraite plus importante. La réforme prévoit également la mise en place d'une

cotisation vieillesse minimale optionnelle pour les micro-entrepreneur. Elle permet d'obtenir l'ouverture de droits retraite plus important.

Tableau 26 - Effet des modifications de calcul d'assiette et de taux pour un micro-entrepreneur (selon qu'il a retenu ou non l'option de cotisation minimale dans le système universel)

Montants annuels en euros 2019

				Avant réforme				Après réforme			
Revenu en 2019	Assiette actuelle	Nouvelle assiette de cotisation	Revenu superbrut	Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Contribution à la pension	Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Contribution à la pension
2 000 €	2 128	2 476	3 537	532	407	939	44	603	340	943	175

				Après réforme (sans option minimale)				Après réforme (avec option minimale)			
Revenu en 2019	Assiette actuelle	Nouvelle assiette de cotisation	Revenu superbrut	Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Contribution à la pension	Cotisations vieillesse	Autres cotisations dont CSG	Total cotisations	Contribution à la pension
2 000 €	2 128	2 476	3 537	603	340	943	175	1 240	340	1 580	394

C. IMPACTS POUR LES FONCTIONNAIRES, LES PROFESSIONS LIBÉRALES ET LES AFFILIÉS DES RÉGIMES SPÉCIAUX

Les règles des régimes de fonctionnaires, des salariés des régimes spéciaux et des professions libérales sont actuellement spécifiques et différentes de celles des salariés du secteur privé. Ces différences portent notamment sur les modalités de cotisations (assiette et taux) et de calcul de la pension (rémunération ou période de référence)

Pour les agents titulaires des trois fonctions publiques ainsi que pour les salariés statutaires des régimes spéciaux, la rémunération « cotisable » exclut les primes, dans une proportion variable d'un secteur professionnel à un autre, et le salaire hors primes perçu au cours des six derniers mois d'activité sert de base pour le calcul de la pension. Si cette règle de calcul est a priori plus favorable qu'une prise en compte des 25 meilleures années, il faut souligner que les affiliés de ces régimes ne bénéficient pas, dans leur très grande majorité de régimes complémentaires qui viennent compléter la retraite de base contrairement aux salariés. En conséquence, les taux de remplacement, soit la différence entre le dernier revenu d'activité et la retraite, des agents publics sont équivalents à ceux des salariés malgré ses règles différentes[1].

L'intégration de ces régimes au sein du système universel permettra d'ouvrir aux fonctionnaires et aux agents des régimes spéciaux des droits nouveaux, en matière de cotisations et de calcul des droits. Ainsi pour une même rémunération, tous disposeront à terme des mêmes droits à retraite, leur pension étant calculée sur les revenus de l'ensemble de la carrière, y compris les primes qui peuvent représenter une partie substantielle de la rémunération. L'acquisition de droits à retraite y compris sur les primes conduit, malgré les nouvelles modalités de calcul, à des droits à retraite en moyenne plus importants (*cf. infra*).

Compte tenu de l'effort de convergence à fournir, la mise en place du système universel devra toutefois prendre en compte la situation spécifique de certains secteurs professionnels. C'est notamment le cas des professeurs de l'éducation nationale, des universitaires et des chercheurs, dont les primes sont faibles par rapport à celles de fonctionnaires comparables. Le projet de loi prévoit par conséquent à son article 1er qu'une revalorisation salariale soit mise en œuvre à l'issue d'une phase de concertation sociale afin de garantir aux enseignants et personnels de la recherche un niveau moyen de retraite comparable à celui des corps de catégories comparables.

De même, les douze régimes des professions libérales présentent des profils très différents les uns par rapport aux autres, mais aussi par rapport aux autres régimes de non-salariés (artisans-commerçants, exploitants agricoles). Les niveaux de rémunération et la situation démographique de ces professions sont hétérogènes. En conséquence, les choix des professions en matière d'assiette, de barèmes de cotisation et de rendement de leurs régimes ont conduit à des situations contrastées, certaines professions étant plus éloignées de la cible du système universel que d'autres. Certains de ces régimes ont constitué au fil du temps des réserves financières pouvant être importantes, en raison notamment d'une démographie favorable. L'intégration des professions libérales au sein du système universel suppose de procéder à une convergence de leurs règles, qui a moins trait au calcul des pensions (les régimes sont déjà en points) qu'à l'assiette et aux taux de cotisation. Cette transition ne peut être que progressive et adaptée à des points de départ qui sont très différents. Elle ne doit

[1] Cour des comptes, Les pensions de retraite des fonctionnaires, Rapport public thématique, 2016

pas conduire à bouleverser l'équilibre économique de ces activités, qui est évidemment déterminant pour les intéressés, mais aussi pour leurs salariés.

I. Un achèvement très progressif de l'uniformisation des taux et assiettes de cotisations pour les fonctionnaires

1. Panorama des régimes de retraite des agents publics

Les différentes catégories d'agents publics, à l'exception des agents contractuels de droit public dont les règles de cotisation et de liquidation sont d'ores et déjà assez proches de celles applicables aux salariés relevant des régimes de droit commun, sont celles qui sont le plus éloignées des futures règles du système universel de retraites notamment en termes de structure de cotisations et de modalités de calcul des prestations.

Les agents titulaires des trois versants de la fonction publique (fonction publique de l'État, fonction publique hospitalière (FPH) et fonction publique territoriale (FPT)) et militaires sont couverts, de manière identique, par un régime complet leur assurant l'équivalent d'une retraite de base et d'une retraite complémentaire (régime de l'État pour les agents de la FPE et régime de la CNRACL pour les agents des deux autres versants), et par un régime additionnel par points (le RAFP) qui permet d'améliorer le taux de remplacement de leurs pensions. Les règles de cotisation et de prestation des deux régimes de base sont identiques : l'assiette de cotisation est constituée du traitement indiciaire brut ; une carrière complète donne droit à une pension égale à 75 % du traitement indiciaire brut des six derniers mois (hors bonifications et accessoires). Seuls l'organisation et le financement des régimes diffèrent.

Les ouvriers d'État sont affiliés à un régime spécial porté par le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État (FSPOEIE). Pour la plupart, l'assiette de cotisation comprend la totalité de la rémunération et la pension servie pour une carrière complète est égale à 75 % d'un salaire reconstitué sur la base de leur dernier salaire horaire. Le taux de cotisation salariale est aligné sur celui des fonctionnaires, tandis que le taux de contribution patronale (35,01 % en 2019) évolue comme celui régime général depuis 2012, à partir d'un point de départ de 33 % en 2011 ; ce taux était ainsi de 34,63 % en 2017 et en 2018.

Les agents publics non titulaires (contractuels) sont affiliés, pour leur régime de base, au régime général, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et, pour leur complémentaire, à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec) lorsque leur contrat de travail est de droit public ou l'Agirc-Arrco lorsque leur contrat de travail est de droit privé.

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	Retraite additionnelle	Période de référence pour le calcul de la pension
Principaux régimes spéciaux				
Salariés des régimes spéciaux de retraite	CNIEG (IEG)		Aucun dispositif obligatoire	X
	ENIM (marins salariés et non-salariés)			Salaire forfaitaire de la catégorie dont relève le marin au cours des 2 dernières années
	CPRP SNCF : cotisations calculées pour équivaloir en montant les cotisations des salariés des régimes de droit commun			X
	CRP RATP : cotisations calculées pour équivaloir en montant les cotisations des salariés des régimes de droit commun			X
Fonctionnaires et assimilés				
Fonctionnaires de l'Etat, magistrats et militaires	Service des retraites de l'Etat (SRE) : cotisations calculées sur le traitement indiciaire de base hors primes		RAFP (ERAFP) : cotisations calculées sur les primes	X
Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL : cotisations calculées sur le traitement indiciaire de base hors primes			X
Ouvriers de l'Etat	FSPOEIE			X

Pour ces différentes catégories**, la structure de cotisation prévue par le système universel constitue un changement important**. En effet, malgré la mise en mise en place du régime de retraite additionnelle de la fonction publique, leur rémunération cotisable reste à ce jour pour l'essentiel de la rémunération indiciaire, les primes, à l'exception de certains corps spécifiques (policiers, douaniers, pompiers), n'entrant pas dans l'assiette. Le taux de cotisation applicable à cette rémunération indiciaire a progressivement convergé vers le taux de droit commun en application des précédentes réformes, il s'établit à 11,10 % en 2020. Les impacts sur la rémunération des fonctionnaires proviendront essentiellement de l'élargissement de l'assiette soumise à cotisations. Afin de limiter l'effet sur la rémunération nette des agents concernés, la transition vers les nouvelles modalités de cotisations pourrait s'opérer progressivement sur une période de 15 ans après concertation avec les organisations syndicales représentatives.

2. LES RÉGIMES DES AGENTS PUBLICS ONT INITIÉ UNE CONVERGENCE SUR LES RÉGIMES DE DROIT COMMUN.

2.1. Les réformes successives ont amorcé une convergence des régimes des agents publics vers les régimes de droit commun.

Avec la réforme de 2003, les paramètres de calcul et de revalorisation des pensions de base des fonctionnaires et des ouvriers d'État se rapprochent de ceux des salariés du privé (revalorisation des pensions en fonction de l'inflation, alignement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite au taux plein, introduction du mécanisme de décote/surcote). La création du régime additionnel de retraite pour les fonctionnaires a montré la volonté de créer des droits à pension à

partir des revenus indemnitaires, qui peuvent représenter une part significative de la rémunération totale (23 % en moyenne aujourd'hui).

La réforme de 2010 a poursuivi cette convergence en supprimant d'autres spécificités (ex : dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants). De même, les critères d'obtention du minimum garanti, qui jusqu'ici était accordé sans condition d'âge ou de durée de cotisation, ont été alignés sur ceux du régime général.

2.2. Une convergence interrompue des taux de cotisation salariale des régimes.

La comparaison des taux de cotisations salariale et patronale auxquels cotisent les agents publics et les salariés du secteur privé reste difficile, étant donné les différences de structure des régimes et les disparités d'assiette de cotisation. Les régimes de l'État, de la CNRACL et des ouvriers d'État sont des régimes complets, alors que les agents publics contractuels sont affiliés à un régime de base et à un régime complémentaire.

L'assiette des régimes de fonctionnaires titulaires est limitée au seul traitement de base, auquel s'ajoutent dans quelques rares cas certaines rémunérations accessoires soumises alors à une retenue pour pension spécifique (NBI, primes de sujétion spéciale…). L'assiette de cotisations de l'Ircantec est également constituée de la totalité de la rémunération à l'exclusion des éléments à caractère familial, répartie sur deux tranches et dans la limite de 8 fois le plafond de la sécurité sociale. Quant à l'assiette de cotisation des ouvriers d'État, elle inclut la totalité de leur rémunération, sans plafond.

Les réformes des retraites de 2010 et de 2014 ont prévu la convergence du taux de retenue pour pension des fonctionnaires sur les taux en vigueur dans les régimes de droit commun, dans un souci de plus grande équité entre salariés du privé et fonctionnaires. Ainsi, en 2020, le taux est de 11,10 %. Il demeure cependant inférieur de 0,21 point au taux de cotisation salariale sous le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) des régimes de droit commun, du fait de la non-répercussion sur le taux des fonctionnaires, des hausses de taux de cotisation salariale du régime complémentaire Agirc-Arrco décidées lors des accords de mars 2013, d'octobre 2015 et de novembre 2017.

Tableau 27 - Taux de cotisation salariale des fonctionnaires et des ouvriers d'État

	2010	2011	≤ 10/2012	> 10/2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
régimes de droit commun	10,55%	10,55%	10,55%	10,65%	10,65%	10,90%	11,05%	11,15%	11,20%	11,20%	11,31%	11,31%
fonctionnaires & ouvriers d'État	7,85%	8,12%	8,39%	8,49%	8,76%	9,14%	9,54%	9,94%	10,29%	10,56%	10,83%	11,10%
agents contractuels (sous 1 PASS)	9,00%	9,03%	9,10%	9,20%	9,30%	9,59%	9,79%	9,97%	10,10%	10,10%	10,10%	10,10%

2.3. Des disparités demeurent entre les taux de cotisation employeur

Alors que les régimes des fonctionnaires et des ouvriers d'État ont connu une forte hausse de leurs taux de contribution patronale, les taux en vigueur pour les salariés ont été comparativement plus stables, malgré le relèvement progressif des taux en vigueur à l'Agirc et à l'Arrco.

Pour le **régime de l'État**, trois taux de contribution employeur coexistent : un taux pour les fonctionnaires civils et magistrats et les agents détachés, un taux pour les militaires, et un taux pour couvrir les dépenses d'allocation temporaire d'invalidité. Ces taux sont révisés chaque année de

façon à équilibrer le régime, et ont donc progressé rapidement entre 2006 et 2013 en raison de l'augmentation des dépenses de pension.

Pour le **régime de la CNRACL**, une série de relèvements successifs sont intervenus entre 1995 et 2005 et ont porté le taux de la contribution employeur de 21,30 % à 27,30 %, soit une hausse de 28 % de l'effort contributif des employeurs. Par ailleurs, les hausses appliquées dans le cadre de l'élargissement du dispositif « carrières longues » (+0,25 point entre 2012 et 2016) et en lien avec la réforme des retraites de 2014 (+0,30 point entre 2014 et 2017), ont été répercutées sur les taux de cotisation employeur. Enfin, la pérennisation du financement du régime a nécessité un relèvement du taux de contribution patronale de 1,45 point en 2013 puis 1,55 point en 2014. L'addition de toutes ces hausses conduit à un taux de 30,65 % depuis 2017 ;

Le taux de cotisation au **FSPOEIE**, stable à 10,34 % entre 1991 et 1998, puis à 24 % entre 1999 et 2008, augmente régulièrement depuis, du fait notamment de son indexation sur les taux de contribution employeur du régime général, pour atteindre 35,01 % en 2019.

Tableau 28 - Taux de contribution employeur des fonctionnaires et des ouvriers d'État

Année	Taux des employeurs de fonctionnaires de l'État			Taux patronal	Taux patronal	Taux régime de droit commun (Cnav + Arrco) pour un non-cadre
	civils, et agents détachés	au titre des ATI	militaires	CNRACL	FSPOEIE	
2000				25,60 %	24,00 %	15,50%
2001				26,10 %	24,00 %	15,50%
2002				26,10 %	24,00 %	15,50%
2003				26,50 %	24,00 %	15,50%
2004				26,90 %	24,00 %	15,50%
2005				27,30 %	24,00 %	15,50%
2006	49,90 %	0,30 %	100,00 %	27,30 %	24,00 %	15,60%
2007	50,74 %	0,31 %	101,05 %	27,30 %	24,00 %	15,60%
2008	55,71 %	0,31 %	103,50 %	27,30 %	24,00 %	15,60%
2009	60,14 %	0,32 %	108,39 %	27,30 %	27,00 %	15,60%
2010	62,14 %	0,33 %	108,63 %	27,30 %	30,00 %	15,60%
2011	65,39 %	0,33 %	114,14 %	27,30 %	33,00 %	15,60%
2012	68,59 %	0,33 %	121,55 %	27,30 % *	33,00 % *	15,60 % *
2013	71,78 %**	0,32%	126,07%	28,85%	33,23%	15,70%
2014	74,28%	0,32%	126,07%	30,40%	33,87%	15,98%
2015	74,28%	0,32%	126,07%	30,50%	34,28%	16,15%
2016	74,28%	0,32%	126,07%	30,60%	34,51%	16,25%
2017	74,28%	0,32%	126,07%	30,65%	34,63%	16,30%
2018	74,28 %	0,32 %	126,07 %	30,65%	34,63%	16,30%
2019	74,28 %	0,32 %	126,07 %	30,65%	35,01%	16,30%

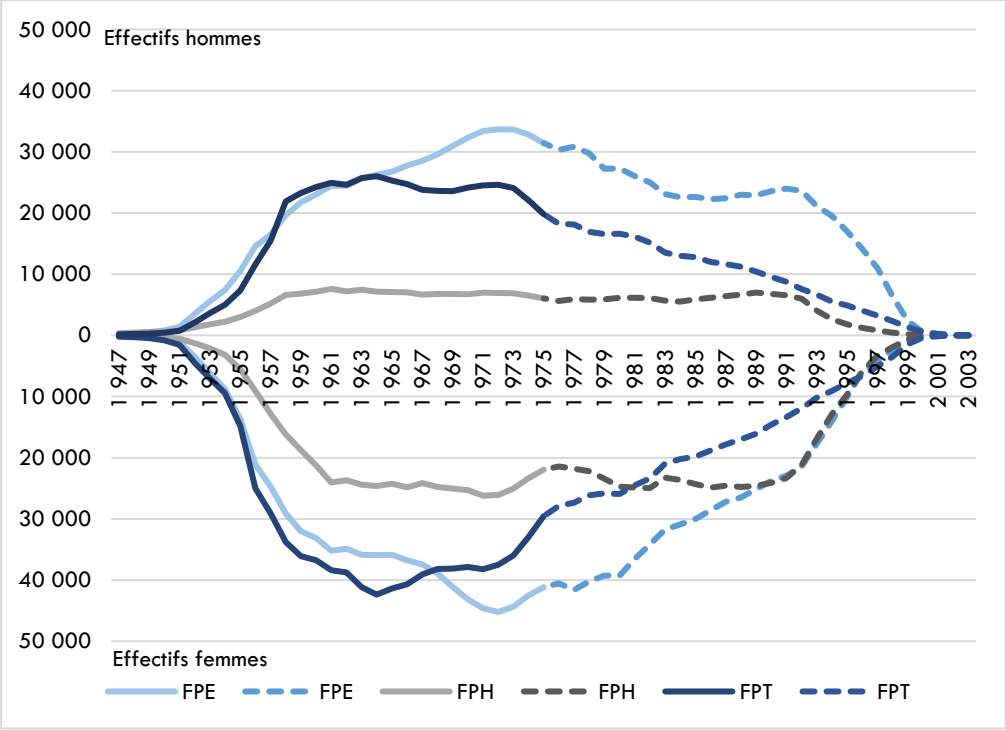
* Ces taux sont plus élevés de 0,10 point en novembre et décembre, en application du décret du 2 juillet 2012.
** Il s'agit du taux moyen sur l'année, prenant en compte la baisse ponctuelle de taux sur le mois de décembre 2013 (sans cette baisse, le taux de contribution aurait été de 74,28 %).

3. UNE TRANSITION TRÈS PROGRESSIVE : ENVIRON LA MOITIÉ DES FONCTIONNAIRES ACTUELS SERONT CONCERNÉS PAR LE NOUVEAU SYSTÈME UNIVERSEL

Le système universel de retraite entrera en vigueur dès 2022 à compter de la génération 2004, et à partir de 2025 pour les générations nées après le 1er janvier 1975. Une ordonnance aménagera ces générations pour les catégories partant actuellement plus tôt en retraite (les catégories actives notamment) afin d'assurer les mêmes délais d'entrée en vigueur (à savoir 17 ans du départ à la retraite en 2020). Pour les fonctionnaires dont l'âge d'ouverture des droits est 57 ans, la 1ère génération concernée pourrait ainsi être la génération 1980, tandis que pour les fonctionnaires dont l'âge d'ouverture des droits est 52 ans, la 1ère génération concernée pourrait être la génération 1985.

Au 31 décembre 2025 et en supposant une stabilité des effectifs entre 2019 et 2025, les fonctionnaires civils concernés par le nouveau système universel seraient estimés à 740 000 ETPT[1] pour la fonction publique de l'État (FPE), 1 013 000 pour la fonction publique territoriale (FPT) et 730 000 pour la fonction publique hospitalière (FPH). La part des effectifs concernés diffèrerait entre les versants de la fonction publique : de 57 % à la FPE, elle serait de 60 % à la FPT et de 66 % à la FPH. Les caractéristiques démographiques actuelles expliquent cette différence, l'âge moyen des assurés étant plus élevé à la FPE qu'à la FPT et la FPH : respectivement 49 ans contre 46 ans et 40 ans à fin 2017. Le graphique ci-dessous présente les pyramides des âges des trois volets de la fonction publique des générations 1947 à 2005.

Graphique 51 - Pyramide des âges par versant de la fonction publique et par sexe au 31 décembre 2017



Les effectifs FPE présentés n'intègrent pas les fonctionnaires rattachés aux entreprises Orange et La Poste, qui constituent un groupe fermé depuis la privatisation de ces entreprises, ainsi que les militaires. Les premiers représenteront un effectif réduit en 2025, de moins de 5 000 fonctionnaires, du fait de la décroissance rapide du nombre de fonctionnaires dans ces entreprises liée aux départs en retraite. Ensuite, le nombre de militaires concernés par le nouveau système universel, qui sera déterminé selon un critère de durée de services et non générationnel, sera précisé par ordonnance.

L'affiliation au régime universel se traduira par une augmentation des cotisations à verser pendant la période d'activité puis par une hausse des pensions perçues après la liquidation des droits à la retraite.

[1] Equivalent temps plein travaillé

4. POUR LES GÉNÉRATIONS QUI INTÉGRERONT LE SYSTÈME UNIVERSEL, LES PRIMES SERONT PROGRESSIVEMENT INTÉGRÉES À L'ASSIETTE DE COTISATION

A compter de 2025, l'ensemble des primes et des indemnités perçues par les fonctionnaires appartenant à une des générations concernées par la réforme seront intégrées à l'assiette des cotisations retraite. Actuellement, seule la part dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut est cotisée au régime additionnel de retraite de la fonction publique (RAFP) au taux global de 10 % réparti à parts égales entre l'employeur et le salarié. Cette assiette RAFP devra donc être élargie à l'ensemble des primes, puis le taux salarial de 5 % augmenté progressivement jusqu'au taux cible de 11,25 %.

Pour la FPE, l'élargissement de l'assiette à l'intégralité des primes représentera, pour les générations concernées, une hausse de l'effort contributif des fonctionnaires d'État civils estimée à 0,7 Md€ à terme.

Les militaires justifient d'une part de primes plus importante dans la rémunération, 38 % contre 22 % pour les fonctionnaires d'État. Cette part de primes plus élevée découle notamment des primes spécifiques obtenues lors des opérations extérieures.

S'agissant des fonctionnaires de la FPH et de la FPT, le surcroît d'effort contributif est évalué à 0,4 Md€ à terme.

Enfin, le surcroît de cotisations salariales généré par l'inclusion des primes ne concernerait qu'une infime partie des 5 000 ouvriers d'État qui sera concernée par la réforme. En effet, 96 % des effectifs sont rémunérés selon les salaires de l'industrie qui intègrent déjà les primes dans l'assiette de cotisation. Pour les 4 % concernés, la mesure des impacts fera l'objet d'un travail spécifique avec le ministère des armées.

Des transitions seront mises en place pour éviter un effet de seuil brutal sur la rémunération nette des agents lors de l'affiliation au régime universel, pour lisser dans le temps le surcroît de cotisation lié à l'intégration des primes dans l'assiette et à l'alignement des taux salariaux sur 11,25 %. Les modalités de cette transition seront fixées par ordonnance. Elle déterminera les modalités de convergence, sur une période maximale de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du système universel de retraite, des cotisations dues par les fonctionnaires, les magistrats, les militaires et leurs employeurs vers les cotisations de droit commun.

Cette ordonnance devra également prévoir les conditions de prise en charge de l'écart de cotisation salariale, durant cette transition, par l'employeur, afin d'assurer l'acquisition par ces agents de points à hauteur de leur rémunération globale, sans quoi l'effet sur la retraite du manque de cotisation salariale durant la période de rattrapage de l'effort contributif serait trop conséquent. En particulier, cette prise en charge sera dégressive dans le temps à mesure de la montée en charge progressive des taux de cotisation.

Pour leur part, les fonctionnaires non concernés par le projet de réforme continueront à cotiser au CAS Pensions et à la CNRACL respectivement pour les fonctionnaires FPE et FPT-FPH, ainsi qu'à l'ERAFP. L'assiette de cotisation ne sera pas modifiée.

Toutefois, dans le prolongement de la réforme des retraites de 2010 qui prévoyait une convergence du taux de la cotisation salariale des régimes spéciaux de retraite de la fonction publique vers ceux des régimes d'affiliation des salariés du privé, le taux de 11,25 % du système universel de retraite

applicable à tous les salariés, devrait conduire à augmenter le taux de la cotisation salariale de la fonction publique à hauteur de 0,15 point.

Par ailleurs, l'article 18 du projet de loi prévoit que le bureau de chaque assemblée parlementaire déterminera, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel, les modalités de transition en matière de cotisations d'assurance vieillesse pour les fonctionnaires parlementaires, permettant de mettre fin à l'écart constaté avec les cotisations de droit commun au plus tard le 1er janvier 2045.

5. LES IMPACTS SUR LES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES SERONT TRÈS PROGRESSIFS

Le projet de loi prévoit que les fonctionnaires concernés par la réforme seront affiliés au nouveau régime universel à compter de 2025. En ce sens, toute la partie de la carrière effectuée avant 2025 donnera lieu à une pension de retraite calculée selon les anciennes règles des régimes. L'autre partie de la pension découlant des droits acquis à partir de 2025 sera calculée sur la base des dispositions du système universel.

Les impacts du passage au système universel sur les pensions individuelles seront progressifs à mesure que les droits liquidés intègreront une part croissante du système universel. Ainsi, si cette part est nulle pour les générations non concernées par la réforme, elle progresserait de 30 % pour la génération 1975 à 100 % pour la génération 2004, qui aura 18 ans en 2022 et cotisera dès cette date selon les règles du système universel.

Au-delà, ce n'est qu'à partir de 2037 que les droits acquis dans les 42 régimes actuels diminueront progressivement. Cette extinction s'échelonnera sur une quarantaine d'années compte tenu de l'espérance de vie anticipée pour la génération 1975 tant pour l'assuré principal que pour le réversataire à son décès.

La mise en place du système universel ne conduira pas à une baisse des pensions moyennes et permettra leur maintien.

Le système universel permettra de simplifier et d'améliorer la retraite pour les fonctionnaires polypensionnés. Ils sont en effet surreprésentés dans la fonction publique : en 2012, seuls 59 %, 17 % et 35 % des affiliés respectivement de la FPE, FPT et FPH touchaient une pension d'un seul régime de base.

Par ailleurs, l'affiliation au système universel aura des effets positifs pour les générations les plus jeunes de fonctionnaires (*cf.* graphique ci-dessous). D'abord, l'intégration des primes dans l'assiette de calcul permettra l'acquisition de droits plus importants tout au long de la carrière. A la liquidation, ces droits supplémentaires viendront augmenter la pension de retraite. Cette évolution majeure permet de prendre en compte l'augmentation de la part des primes dans la rémunération globale des fonctionnaires constatée ces dernières années et d'assurer une pension cohérente avec la carrière de chaque assuré. Cet effet est consolidé par l'augmentation des taux de cotisation sur la part des primes qui assure une acquisition de droits homogènes sur toute la rémunération.

Un volet des droits non-contributifs explique également une autre partie des impacts positifs attendus : les bonifications familiales seront plus favorables dans le système universel – elles sont

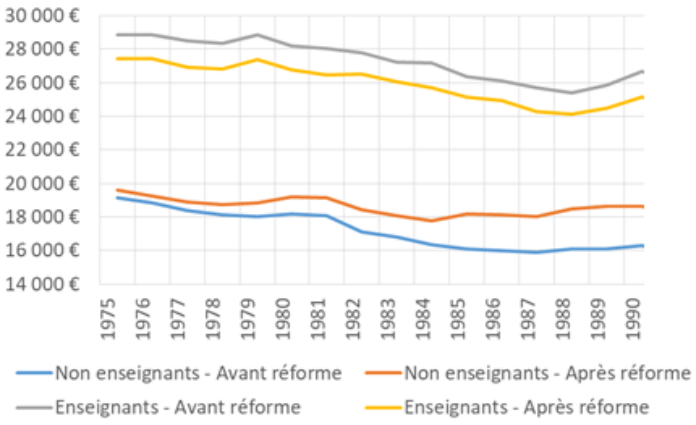
moins généreuses que celles du régime général dans le système actuel –, et l'indexation du minimum de pension sur les salaires, permettra une dynamique favorable d'évolution.

Enfin, la limitation du nombre de régimes permettra de réduire le non-recours constaté aujourd'hui dans certains régimes et de majorer mécaniquement d'autant les pensions liquidées. Au RAFP, ce non-recours s'explique notamment par un niveau faible de droits acquis pour les assurés proches du départ à la retraite. Ce constat découle directement de la mise en place récente du régime, en 2005, et une montée en charge progressive des pensions limitée par une assiette et des taux de cotisation étroits.

Néanmoins, certaines populations connaîtraient, par une stricte application des nouvelles règles, une diminution de pension. En effet, la pension de certains assurés pourrait diminuer par l'arrêt du calcul de la pension de référence sur le traitement indiciaire détenu pendant au moins 6 mois d'une part, et la perte du taux de liquidation maximal de 75 %. Ainsi les fonctionnaires peu primés ou ceux dont la carrière était relativement ascendante, notamment les années précédant directement le départ en retraite, pourraient voir leur pension baisser. Pour cette raison, le projet de loi apporte un certains nombres de garanties.

S'agissant des enseignants, des enseignants chercheurs et des chercheurs, le projet de loi garantit que la mise en place du système universel de retraite, qui pourrait leur être défavorable (*cf.* graphique ci-dessous), s'accompagnera, dans le cadre d'une loi de programmation, d'une revalorisation de leur rémunération leur assurant le versement d'une retraite d'un montant équivalent à celle perçue par les fonctionnaires appartenant à des corps comparables de la fonction publique de l'État.

Graphique 52 - Pensions moyennes par génération dans la fonction publique pour les enseignants et les non enseignants (en euros constants 2019, hors revalorisations des enseignants)



Source : Service des retraites de l'État, retraitement Direction du Budget.

Champ : fonctionnaires civils de la FPE.

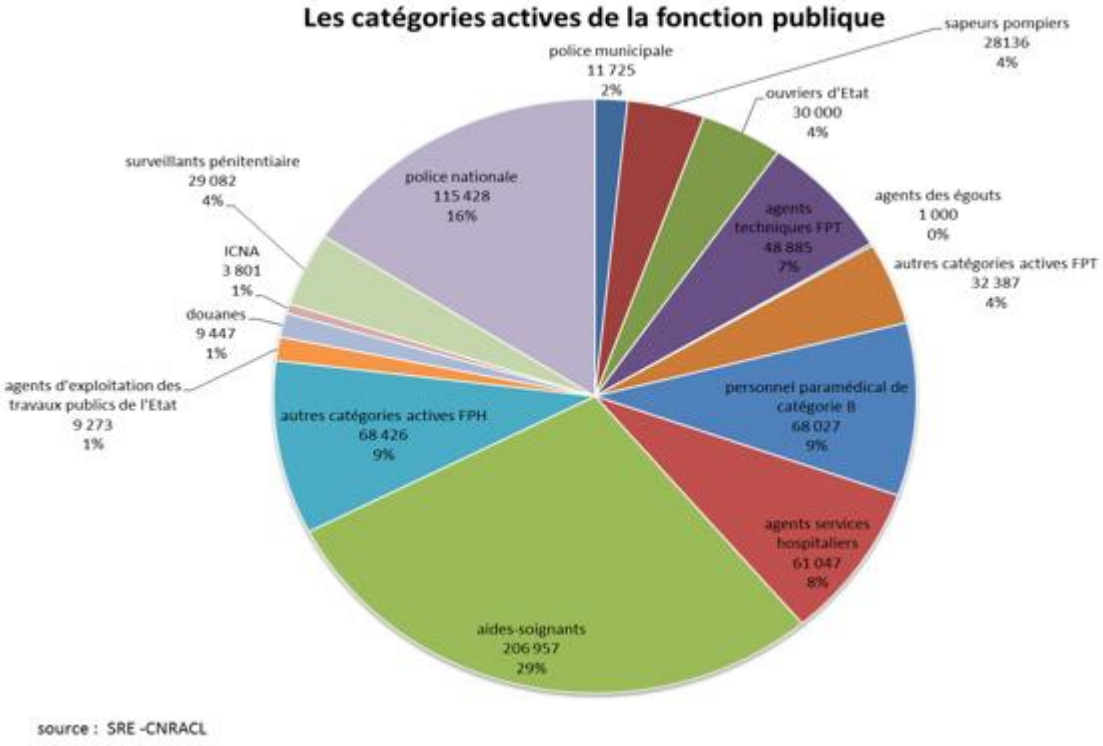
Note : La rémunération des fonctionnaires repose sur une augmentation des traitements indiciaires selon l'inflation ainsi que de la part des primes dans la rémunération de 0,23 point par an, soit la tendance moyenne entre 1989 et 2014 pour les fonctionnaires civils. La nouvelle bonification indiciaire (NBI) ainsi que d'autres primes liquidables, qui bénéficient à des non enseignants, ne sont pas pleinement pris en compte. La rémunération des enseignants n'intègre aucune des revalorisations garanties par le projet de loi : leurs pensions de retraite seront donc supérieures une fois tenu compte de ces revalorisations, qui font l'objet d'une concertation en cours.

6. LES DISPOSITIFS DE DÉPARTS ANTICIPÉS SERONT PROGRESSIVEMENT MIS EN EXTINCTION

Le principe d'universalité induit la mise en extinction progressive des avantages spécifiques des régimes spéciaux dès lors que leurs conditions d'exercice ne justifient pas un traitement différent de celui réservé aux autres salariés. La mise en place du système universel conduit en effet à une harmonisation des dispositifs de prise en compte de l'exposition à des risques professionnels, ce qui implique de revisiter tous les droits spécifiques actuels de départs anticipés au titre des catégories actives pour les remplacer par un dispositif de prise en compte de la pénibilité commun avec celui des salariés. Pour un métier identique, les droits à retraite seront ainsi identiques.

Dans la fonction publique, un plus de 700 000 agents exercent leurs fonctions dans un corps ou un cadre d'emploi classé en catégorie active, principalement dans la fonction publique hospitalière.

Graphique 53 - Les catégories actives de la fonction publique



Les catégories actives évolueront selon deux logiques :

- S'il existe une spécificité dans les conditions d'exercice des missions telles que les dispositifs de droit commun ne sont adaptés, un départ anticipé est maintenu. Ce sera le cas pour les fonctionnaires exerçant des missions régaliennes de maintien de l'ordre, de protection de la population, de surveillance et de contrôle pour lesquelles il existe une dangerosité particulière ;
- S'il existe des métiers comparables dans le secteur privé, les droits seront progressivement harmonisés et les dispositifs de pénibilité jusqu'à présent réservés aux salariés seront étendus aux fonctionnaires (compte personnel de prévention, retraite pour incapacité permanente).

Afin de garantir la situation des fonctionnaires et salariés des régimes spéciaux après plusieurs années passées dans des emplois ouvrant droit à ces départs anticipés, des dispositions transitoires seront mises en place. Elles sont en cours de concertation dans chacun des régimes spéciaux ainsi que dans la fonction publique et seront fixées par voie d'ordonnance.

Ces dispositions transitoires devront cependant tenir compte des années d'ores et déjà acquises dans ces catégories d'emplois et devront permettre le maintien de droit à un départ anticipé proportionné.

Enfin, le dispositif de retraite anticipé pour invalidité sera fermé à compter de 2025. Celui conduit en effet à mettre à la retraite à un âge précoce les fonctionnaires devenus inaptes et à leur attribuer des retraites très faibles, sans possibilité d'amélioration de la pension acquise même en cas de reprise d'activité. Une ordonnance fixera les nouvelles modalités de prise en compte de l'invalidité, hors du champ de la retraite, pour les fonctionnaires inaptes. Pendant la durée de perception de cette nouvelle pension d'invalidité, ces derniers pourront acquérir des points, à hauteur du salaire des dix meilleures années, comme pour les salariés.

Tableau 29 - Pensions liquidées au titre de l'invalidité dans la fonction publique d'État

	Catégorie	Femmes	Hommes	Total
Nombre de pensions liquidées au titre de l'invalidité en 2018 dans la FPE : effectifs	Civils	2 066	1 221	3 287
	Militaires	296	1 676	1 972

Source : SRE, retraitements direction du budget. Champ : pensions liquidées en 2018 au titre de l'invalidité.

Lecture : En 2018, 3287 fonctionnaires d'État civils et 1972 militaires ont liquidé une pension d'invalidité.

	Catégorie	Quartile 1	Quartile 2	Quartile 3
Montant de la pension	Civils	1 077 €	1 453 €	1 911 €
	Militaires	124 €	226 €	486 €
Age à la liquidation	Civils	55,0	59,0	61,5
	Militaires	23,3	26,7	31,9

Source : SRE, retraitements direction du budget. Champ : pensions liquidées en 2018 au titre de l'invalidité.

Lecture : 25 % des civils ayant liquidé une pension d'invalidité en 2018 avaient moins de 55 ans et 25 % avaient plus de 61,5 ans. 25 % avaient une pension inférieure à 1 077 € et 25 % supérieure à 1 911 €.

II. Une fermeture des régimes spéciaux à l'issue d'une période de transition respectueuse des droits acquis et d'une convergence progressive vers les règles de droit commun

1. PRÉSENTATION DU PANORAMA ACTUEL DES RÉGIMES SPÉCIAUX

En dehors des régimes de la fonction publique, les régimes spéciaux se divisent en deux grandes catégories, les régimes dits « fermés » qui ne comptent plus de cotisants et les régimes « ouverts », pour lesquels les enjeux se concentrent essentiellement autour des trois secteurs du ferroviaire, des transports urbains parisiens et de la branche des industries électriques et gazières.

Les régimes dits « fermés » sont financés intégralement par l'État *via* une subvention d'équilibre annuelle. Les plus importants d'entre eux sont financés par le programme 195 de la mission régimes sociaux et de retraites de la loi de finances pour 1,4 Md d'euros en 2019. Le régime des anciens mineurs géré par la Caisse des dépôts et consignations concentre l'essentiel des financements (auquel il faut ajouter les régimes des anciens agents de la SEITA (0,16 Md€ en 2018) ou de l'ORTF).

Les régimes « ouverts », en complément des cotisations salariales et patronales, bénéficient d'un financement de l'État[1]), qui prend la forme d'une subvention versée par l'un des programmes budgétaires de l'État et/ou d'une affectation de taxe(s) afin de financer le déséquilibre démographique et/ou en toute ou en partie les droits spécifiques :

- Les subventions les plus élevées sont perçues par le régime des agents du cadre permanent de la SNCF (3,3 Md€ en 2018 hors versement exceptionnel), le régime des marins (0,8 Md€ en 2018) et le régime des agents de la RATP (0,7 Md€) et portées par le programme 198 de la mission budgétaire « Régimes sociaux et de retraite » ;

- Les régimes des agents de la Comédie-Française (4 M€) et de l'Opéra national de Paris (15 M€) bénéficient d'une subvention versée par la mission Culture, et le régime de l'Opéra perçoit en outre un pourcentage des recettes de billetterie ;

- Le régime des salariés de la branche des Industries électriques et gazières (IEG) il bénéficie des recettes de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) qui est une taxe assise sur la part fixe du tarif d'acheminement de l'énergie (gaz et électricité), soit 1,5 Md€ en 2018 et finance les droits spécifiques passés.

- Les régimes des clercs et employés de notaires (CRPCEN) bénéficient également de financement *via* des taxes sur les émoluments et honoraires pour un montant de la 0,32 Md€ en 2018.

- Le régime des agents du Port autonome de Strasbourg présente également des spécificités, s'agissant notamment de son financement puisque le taux de cotisation à la charge des salariés diffère fortement en fonction de leur date d'embauche (avant ou après 1984). Le Port employeur participe au financement du régime en versant une contribution d'équilibre.

Le régime de retraite des agents de la Banque de France bénéficie d'une contribution d'équilibre de la Banque de France, à hauteur de 0,4 Md€.

[1] Le régime des agents statutaire de la SNCF est un régime fermé à partir du 1er janvier 2020 en application de l'article 3 de la loi n°2018-515 du 27 juin 2018 qui autorise les recrutements de personnels au statut jusqu'au 31 décembre 2019

L'ensemble de ces financements, incluant les taxes affectées à la CRPCEN, à la CNBF et à la CNIEG représente 6,7 Md€ en 2018 (hors subventions ou taxes affectées versées au régime des agriculteurs).

L'essentiel des enjeux liés à la mise en œuvre du système universel de retraite porte toutefois sur les régimes des agents statutaires de la SNCF, dont l'extinction est à terme prévue (impact de la loi ferroviaire), de la RATP, des salariés de la branche d'activité des industries électriques et gazières (IEG) et des marins. Du fait de leur taille, du niveau des avantages dérogatoires de retraite actuellement en vigueur dans ces régimes, de l'ampleur des droits passés à financer, ces quatre régimes, qui ont reçu 6,2 Md€ de financement de l'État en 2018, concentrent les enjeux de transition, ainsi que financiers et budgétaires.

Le régime des marins concerne 40 000 personnes en activité et présente des particularités: une assiette de calcul des cotisations (très variées) et des droits assise sur des salaires forfaitaires, une période de référence du calcul de la retraite sur les trente-six derniers mois d'activité de l'assuré, une formule de calcul ne comprenant ni décote ni surcote, une durée d'assurance réduite (37,5 annuités de cotisations), différentes catégories de pensions servies en fonction de l'ancienneté du marin dans le régime et des âges de départs à la retraite très avancés (50, 50,5 ou 55 ans selon les cas), corrélés à une pénibilité des métiers qui n'a jamais été objectivée.

Les caractéristiques démographiques de ces régimes sont proches, et marquées par un fort déséquilibre entre les cotisants et les pensionnés. Ce déséquilibre est maximal pour des régimes fermés comme celui des mines ou de la SEITA. Il est encore très important dans les régimes des marins, des agents SNCF ou bien de la RATP. Ces régimes sont donc dans l'impossibilité de s'autofinancer et doivent faire appel à la solidarité nationale.

Tableau 30 - Financement de l'État vers les régimes spéciaux et vers d'autres régimes (montant en M€ en 2018)

Régime	Caisse gestionnaire	Nombre de cotisants	Bénéficiaires		Dépenses du régime	Financement Etat	
			Droits directs	Droits dérivés		Subvention de l'Etat	Taxes affectées
régime des agents de la SNCF	CPRP-SNCF	139 069	175 225	81 482	**5 327**	**3 408**	**-**
régime des agents de la RATP	CRP-RATP	42 044	38 687	11 242	**1 153**	**712**	**-**
salariés de la branche des Industries électriques et gazières (IEG)	CNIEG	138 706	136 191	39 676	**5 002**	**-**	**1 512**
régime des marins *	ENIM	30 888	67 587	43 732	**1 036**	**810**	**-**
régime des employés des mines	CANSSM	1 459	130 465	120 325	**1 367**	**1 168**	**-**
régime des employés de la SEITA	APC-Humanis	0	5 240	1 551	**152**	**152**	**-**
régime des employés de la Banque de France **	CRE	10 587	16 845		**486**	**441**	**-**
régime des clercs et employés de notaires	CRPCEN	54 467	77 446		**836**	**-**	**322**
régime des avocats***	CNBF	67 720	16 540		**266**	**-**	**11**
régime des agents de l'Opéra national de Paris	CROPERA	1 894	1 811		**28**	**14**	**1**
régime des agents de la Comédie-Française	CR-CF	349	336	99	**6**	**3**	**-**
régime de base des non-salariés agricoles	MSA	470 000	1 383 000		**7 162**	**-**	**2 817**
régime complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles	MSA	469 616	694 000		**724**	**55**	**304**

Nota : Ne sont pas comptabilisés dans ce tableau les régimes des assemblées financés pour partie sur les crédits de fonctionnement des assemblées. Les régimes de la FPE et des ouvriers d'État ne sont pas rappelés dans ce tableau. Le détail des taxes affectées est présenté dans le Tome 1 du Voies et Moyens annexés au PLF 2019.

* La subvention indiquée pour le régime des marins intègre 28 M€ de prise en charge de cotisations retraite par le programme 205 de l'État.

** Concernant le financement du régime des agents de la Banque de France, des versements d'équilibre de la Banque de France sont effectués à hauteur de 441 M€. La CRE est la Caisse de réserve des employés de la Banque de France.

Les deux dernières lignes du tableau présentent les taxes affectées aux régimes des non-salariés du secteur agricole. Le tableau ne présente en revanche pas les taxes affectées à la Cnav et aux régimes financièrement intégrés à la Cnav (SSI, régime des salariés agricoles, Cavimac) et qui représentent environ 9,9 Md€ (notamment la C3S pour 3,8 Md€ et le forfait social et des taxes assimilées pour 6,1 Md€).

2. DES RÉGIMES QUI N'ONT QUE PARTIELLEMENT CONVERGÉ

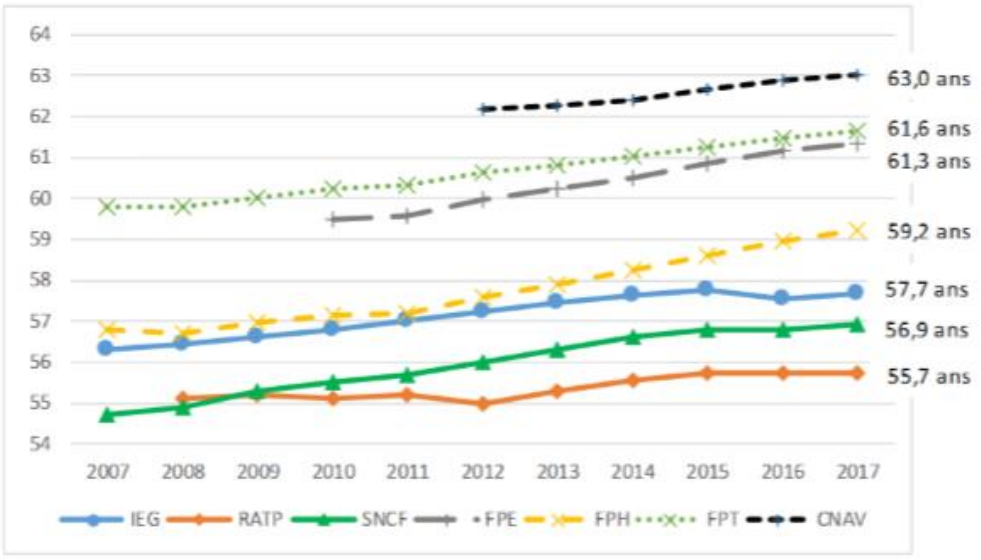
Les affiliés de ces régimes sont aujourd'hui soumis à un corpus législatif ou réglementaire particulier qui conduit au maintien de plusieurs spécificités :

- Sur la structure de cotisations :
    - L'assiette de cotisation ne prend pas en compte l'ensemble du revenu (sauf pour les assurés de la CRPCEN) ;
    - Les taux de cotisations divergent parfois des taux de droit commun même si certains régimes peuvent présenter des taux normalisés (avec parfois une neutralisation par l'employeur d'un effort contributif moindre des salariés).
- Sur la structure de prestations, les modalités de calcul de la pension conduisent à prendre en compte une rémunération de fin de carrière (en général les 6 derniers mois ou les 3 dernières années).
- Sur les âges d'ouverture de droit : ces régimes prévoient des 'âges d'ouverture de droit anticipés (ex : à la SNCF, les agents statutaires peuvent partir à partir de 52 ans pour un agent de conduite ou à partir de 57 ans pour un agent de sédentaire ; à la RATP, les salariés considérés comme « actifs » peuvent bénéficier d'un âge de départ anticipé à la retraite, cet âge pouvant être plus ou moins anticipé selon que ces salariés sont classés en tableau A (57 ans), ou en tableau B (52 ans) en fonction du type d'activité exercée ; pour les salariés des entreprises du secteur des industries électriques et gazières (IEG) qui réalisent des activités de production et de transport d'énergie, les âges d'ouverture de droit sont compris entre 55 ans et 62 ans en fonction du temps accompli en services actifs ou insalubres en sachant que la réforme de 2008 a beaucoup restreint ces droits ; pour les assurés de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française, les âges de départ varient fortement en fonction du métier exercé (par exemple 40 ans pour les danseurs, 57 ans pour les artistes du chœur de l'ONP et/ou pour les machinistes, électriciens, régisseurs et employés considérés comme exerçant des métiers dits à « fatigue exceptionnelle » de la Comédie-Française).

Malgré les réformes de 2008 et 2011, qui ont permis des convergences partielles et progressives avec les règles de la fonction publique (ex : la durée d'assurance de 43 annuités ne sera applicable qu'aux générations qui partiront à la retraite en 2035, contre 2025 dans le droit commun), les affiliés de ces régimes continuent de bénéficier de droits spécifiques de retraite assez proches de ceux des catégories actives de la fonction publique (âges de départ anticipés, formule de calcul basée sur les 6 derniers mois, etc.).

Le maintien de spécificités en matière d'âge d'ouverture de droit se traduit ainsi par des âges conjoncturels de départ encore relativement bas même si le relèvement progressif de la durée d'assurance en application des différentes réformes devrait conduire par une convergence à terme des âges de départ.

Graphique 54 - Evolution des âges conjoncturels de départ entre 2007 et 2017



Source : Cour des comptes, selon les estimations par les régimes des âges conjoncturels de départ à la retraite.

3. IMPACTS DE LA MISE EN PLACE DU SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE SUR LES AFFILIÉS DES RÉGIMES SPÉCIAUX ET SUR LES ENTREPRISES DU SECTEUR

3.1. Comme pour la fonction publique, les primes seront progressivement intégrées à l'assiette de cotisation pour les générations qui intègreront le système universel

Tous les régimes spéciaux seront progressivement fermés. Comme pour la fonction publique, l'intégration de ces régimes dans le système universel de retraite aura des conséquences importantes sur la structure de cotisations :

- L'intégration des primes dans l'assiette de cotisation retraite : elle pèsera sur la rémunération nette à court terme mais elle augmentera les droits à retraite au sein de ces régimes ;
- La convergence des taux de cotisations et des efforts contributifs : elle engendrera également une augmentation de l'effort contributif des agents dont les taux sont encore parfois inférieurs aux régimes de droit commun et un allègement des contributions des employeurs dont certains peuvent contribuer fortement au financement des régimes (entreprise SNCF au titre du taux « T2 » et employeurs des industries électriques et gazières au titre du financement direct des droits spécifiques passés).

Pour les régimes SNCF et RATP, il est compliqué de modéliser une évolution de l'ensemble des taux de cotisations à horizon 2025. En effet, seul le taux salarial présente une chronique certaine fixée dans les décrets régissant les différents régimes[1]. En outre, les taux de cotisations actuels (part salariale et employeur) ne portent que sur la rémunération liquidable et non sur l'ensemble de la rémunération.

[1] Pour le régime SNCF : VI de l'article 2 du décret n°2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français ;
Pour le régime RATP : article 1er du décret n°2005-1638 du 26 décembre 2005 fixant les taux des cotisations dues à la caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens

Les taux employeurs (taux visant à équivaloir le volume de cotisations qui serait versé aux régimes de droit commun si les agents statutaires étaient affiliés à ces régimes + taux finançant les avantages spécifiques) peuvent varier annuellement en raison de l'évolution de différents paramètres :

Le taux T1 part employeur SNCF devrait en effet varier en fonction de la hausse progressive du taux salarial ;

Pour l'un et l'autre régime, le taux employeur résulte également d'un rapport entre le volume des cotisations que l'employeur SNCF ou RATP serait amené à acquitter si les agents statutaires relevaient des régimes de droit commun et l'assiette de cotisations au régime spécial. Dès lors, toute évolution significative de ces assiettes (ex : variation des effectifs ou des éléments de rémunération soumis à cotisation) peut conduire à un re-calcul du taux.

Le taux T2 est fixé de manière forfaitaire en fonction notamment du volume de droits à financer et est également indexé sur l'évolution de cotisations aux régimes de droit commun (certains taux Cnav et Agirc-Arrco). Lorsque ces dernières évoluent, comme ce fut le cas au 1er janvier 2019 avec la fusion de l'AGIRC et de l'ARRCO, le taux T2 est recalculé. C'est notamment pour cette raison qu'il est passé de 13,85 % en 2018 à 13, 99 % en 2019.

Dans le cadre de la mise en place du système universel, il est prévu d'étendre l'assiette à l'ensemble de la rémunération et de normaliser les taux salarial et patronal pour aligner l'ensemble sur 28,12 % dès 2025, selon les modalités suivantes :

Les cotisations versées au titre de ces populations devront correspondre en volume à ce qu'aurait généré l'application du taux de 28,12 % sur l'ensemble de la rémunération ;

En pratique, la transition permettra d'organiser l'élargissement progressif de l'assiette ainsi que l'alignement des taux *via* une bascule de la part employeur vers la part salariale.

Ce processus de normalisation des assiettes et des taux, et notamment la convergence du taux salarial vers le droit commun, est conforme au principe d'égalisation de l'effort contributif.

3.2. Les impacts sur les affiliés des régimes spéciaux dépendront des schémas de transition et de la mise en œuvre de l'extinction progressive des droits spécifiques

L'intégration dans le système universel devrait avoir deux conséquences principales :

- En matière de structure de prestations, la fin de la règle de calcul de la pension sur la rémunération détenue en fin de carrière (six derniers mois ou trois dernières années) modifie fortement les modalités de calcul de la pension. Ceci devra conduire à s'interroger sur les politiques de rémunération de ces secteurs, historiquement axées sur une valorisation importante de la rémunération « indiciaire » de fin de carrière.

- En matière d'âge d'ouverture de droit, les salariés de ces régimes convergeront progressivement vers l'âge de 62 ans. En effet, pour les ressortissants de ces régimes, les statistiques d'espérance de vie à la retraite comme la durée de perception de la pension tendent à confirmer qu'elles ne se trouvent plus, du fait de leurs conditions d'exercice professionnel, dans une situation très différente de celle des salariés du secteur privé. En effet, actuellement, la plupart des affiliés des régimes bénéficient d'un âge d'ouverture de droit inférieur au droit commun : les agents de conduite de la SNCF et les agents roulants et souterrains de la RATP ont un âge d'ouverture des droits à 52 ans ; l'ensemble des autres cheminots hors agents de

conduite (dont les contrôleurs) et les agents des ateliers RATP ont un âge d'ouverture des droits à 57 ans ; enfin, les salariés des entreprises du secteur des industries électriques et gazières (IEG) qui réalisent des activités de production et de transport d'énergie bénéficient d'un droit au départ anticipé à un âge compris entre 55 ans et 62 ans en fonction du temps qu'ils ont accomplis en services dits « actifs » ou « insalubres ». Ces âges ont été relevés de 2 années à la suite de la réforme de 2010, qui a porté de 60 à 62 ans l'âge légal minimum de départ en retraite.

Tableau 31 - Salariés des trois principaux régimes spéciaux en fonction de leur âge d'ouverture de droit

	SNCF (1)	RATP (2)	IEG (3)
Total salariés	116 239	42 292	141 836
dont droit à un départ à 52 ans	13 860	31 299	Aucun
dont droit à un départ à 57 ans	102 379	4 749	32 993
dont droit à un départ entre 57 et 62 ans	Aucun	Aucun	30 690
dont droit à un départ à 62 ans	Aucun	6 244	78 153

Source : direction du budget à partir données des régimes et des entreprises

(1) à la SNCF, l'intégralité des salariés au statut bénéficient d'un âge de départ anticipé, à 52 ans pour les agents de conduite, soit après 15 années de service (17 années à terme) soit lorsqu'ils occupent un poste d'agent de conduite au moment de leur départ en retraite ;

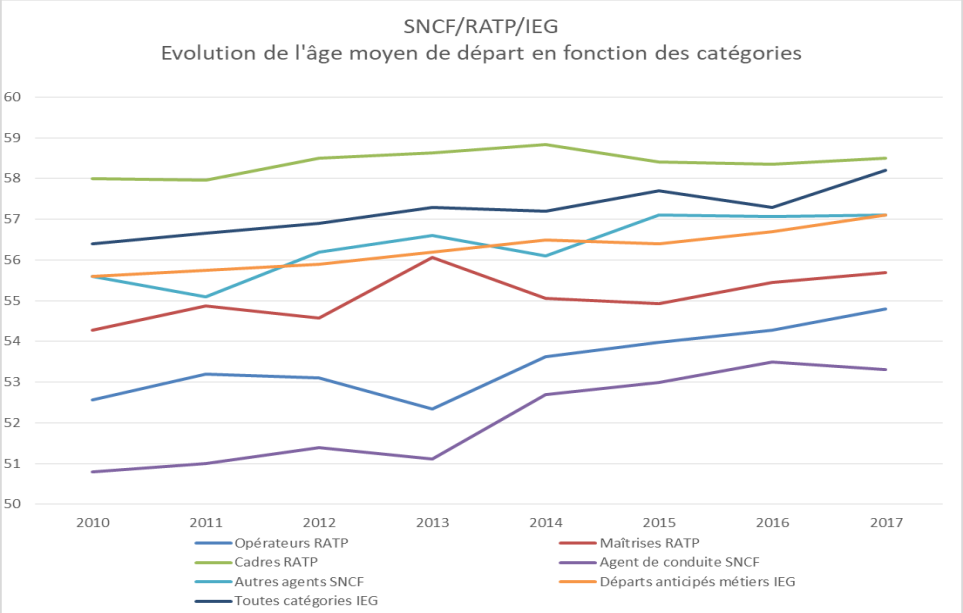
(2) à la RATP, les conducteurs (bus et métro) bénéficient d'un droit au départ à 52 ans ; les autres salariés bénéficient à peu près tous d'une anticipation, calculée au prorata des services actifs (en tableaux A ou B) qu'ils ont accomplis durant leur carrière ;

(3) dans les IEG, 23 % des affiliés effectuent toute leur carrière en services actifs et à ce titre peuvent partir à partir de 57 ans ; 22 % sont en service actif partiel et à ce titre acquièrent un droit au départ entre 57 et 62 ans ; 55 % n'ont pas de droit à un départ anticipé.

Par ailleurs, les comportements de départ évoluent du fait de l'augmentation progressive de la durée d'assurance requise pour l'atteinte du taux plein, qui sera à terme de 172 trimestres (43 annuités). Même si la convergence est aménagée pour les régimes spéciaux, les affiliés de ces régimes devront à terme totaliser 172 trimestres pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein (à compter de la génération 1976 pour les salariés qui bénéficient d'un âge d'ouverture des droits à 57 ans et à compter de la génération 1981 pour ceux pouvant partir à partir de 52 ans).

En pratique, le relèvement progressif de la durée d'assurance conduit à un relèvement progressif de l'âge moyen de départ constaté au sein des différentes populations.

Graphique 55 - Âge moyen de départ pour plusieurs catégories de salariés des trois principaux régimes spéciaux



Source : caisses de retraite de la SNCF, de la RATP et des IEG, retraitement direction du budget.

Les salariés des régimes spéciaux seront éligibles aux critères du compte pénibilité ouvrant droit à une anticipation de l'âge de départ à la retraite de deux ans.

4. Une transition progressive qui permet une adaptation du contrat social noué au sein des entreprises concernées

L'entrée en vigueur du régime universel ne concernera que les générations de salariés antérieures à la génération 1975 pour les sédentaires et antérieures aux générations 1980 (assurés bénéficiant d'un âge d'ouverture des droits à 57 ans) ou 1985 (assurés bénéficiant d'un âge d'ouverture des droits à 52 ans) pour les groupes de métiers bénéficiant d'âges d'ouverture de droit équivalents à celui des corps dits « super actifs » de la fonction publique.

Cette modalité d'entrée en vigueur permet d'établir un équilibre entre la préservation du contrat social noué au sein de ces entreprises et l'organisation d'une convergence progressive vers le futur système universel.

Pour les générations suivantes, le présent projet de loi habilite le gouvernement à adopter des ordonnances qui ont vocation à reprendre les modalités de transition (sur les âges, les cotisations et les assiettes de cotisations) qui seront être définies dans le cadre des concertations par secteur d'activité. Il est notamment prévu que la transition sur les âges d'ouverture de droit se fasse sur une période de 15 ans alors qu'une transition de 20 ans est prévue sur les modalités de transition sur les assiettes et les taux. Ces ordonnances devront être prises dans un délai de 12 mois suivant la promulgation du présent projet de loi.

Sur la base des hypothèses précitées, il est possible d'évaluer l'impact du décalage de génération secteur par secteur.

4.1. L'impact pour les affiliés au régime SNCF

Le graphique ci-dessous présente la pyramide des âges des cotisants au régime spécial SNCF (source CPRP SNCF, chiffres clés 2018) :

Graphique 56 - Pyramide des âges des cotisants du régime de retraite CPRPSNCF (y compris alternants) âges au 31/12/2018

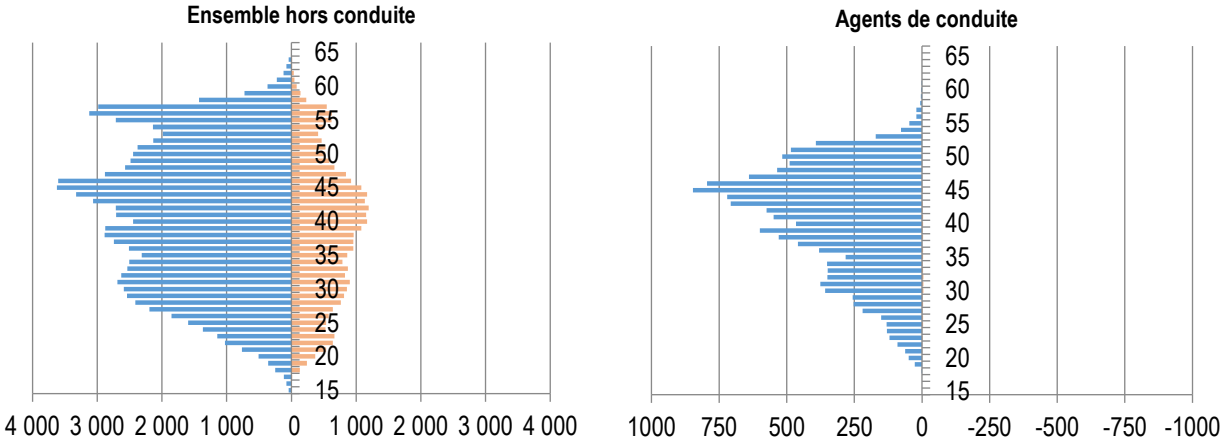
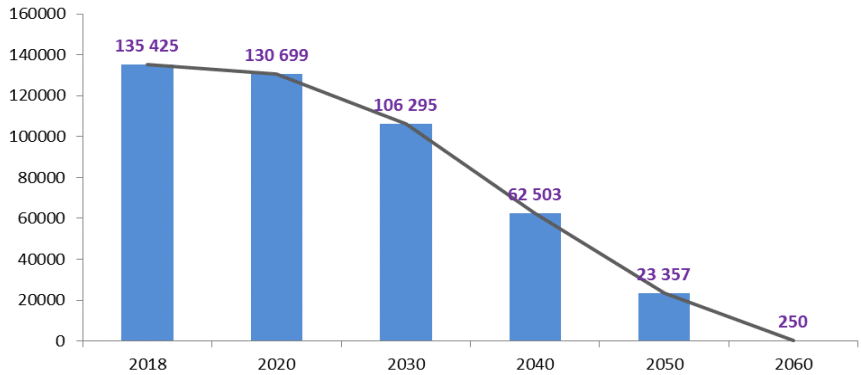


Tableau 32 - Répartition des effectifs de cotisants en fonction de l'année de naissance (y compris alternants)

La classe d'âge des 45 – 54 devrait se réduire assez nettement au cours des dernières années en raison de départs à la retraite importants. Le pic démographique semble donc se situer désormais sur la classe d'âge 35 à 44 ans soit approximativement les générations 1973 à 1990. Par ailleurs, la fermeture du statut résultant de la loi ferroviaire de 2018 permet déjà d'anticiper une forte décrue des effectifs :

Graphique 57 - Evolution des effectifs statutaires compte tenu de la fermeture du statut au 1er janvier 2020



(Tableau issu d'une étude de la Direction Performance RH – contrôle de gestion sociale)

La population au statut se résorberait à horizon 2060, avec un effectif au statut inférieur à 100 000 agents dès 2032. La moitié de l'effectif partirait à la retraite dans les 20 prochaines années, compte tenu de la pyramide des âges selon les éléments ci-dessous :

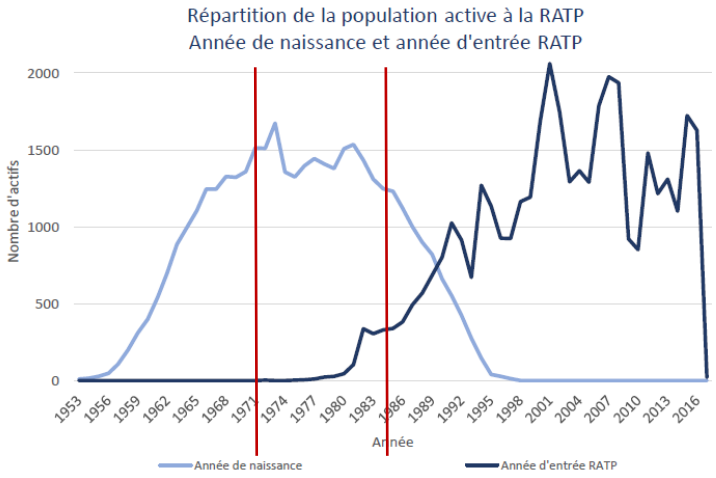
	année du recrutement		Total général
	avant 2009	2009 et +	
Agents de conduite	11 042	2 920	**13 962**
Autres agents	87 507	31 573	**119 080**
Total général (hors alternants)	**98 549**	**34 493**	**133 042**

Tableau 33 - Tableau : ventilation des effectifs selon l'année de leur âge d'ouverture des droits théoriques

			dont conducteurs	
	avant 2040	après 2040	avant 2040	après 2040
Selon AOD	69,3%	30,7%	83,6%	16,4%

4.2. L'impact pour les affiliés au régime RATP

Le graphique ci-dessous montre la pyramide des âges et les années d'entrée à la RATP :



	Avant 2009	Après 2009	Total
A date	28 894	13 128	42 022
	68,8%	*31,2%*	
En 2025	23 894	18 128	42 022
	56,9%	*43,1%*	

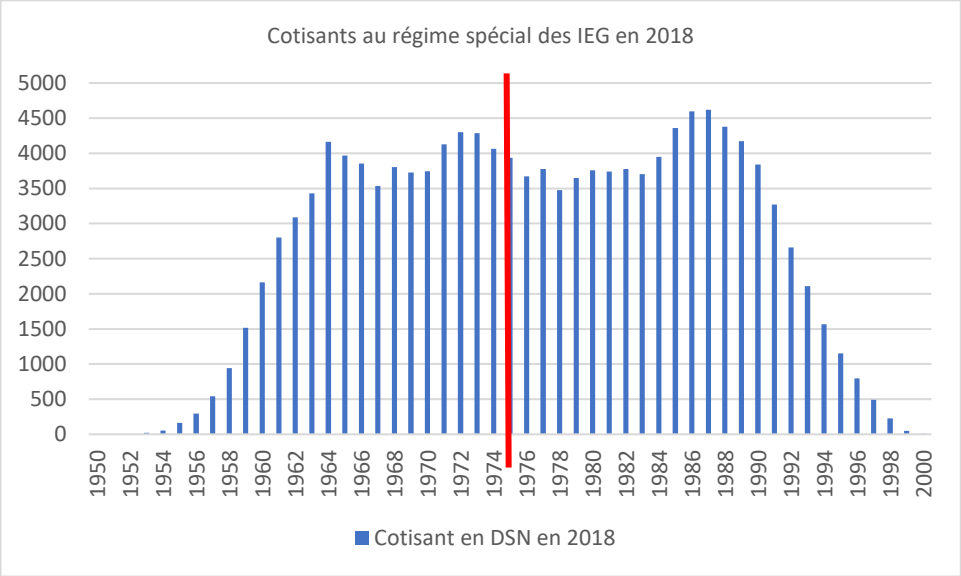
Tableau 34 - Tableau : ventilation des effectifs selon l'année de leur âge d'ouverture des droits théoriques

	avant 2040	après 2040
ensemble des salariés	70,4%	29,6%
dont conducteurs	85,7%	14,3%

Source : RATP, retraitements direction du budget

4.3. L'impact pour les affiliés au régime des industries électriques et gazières

Comme pour la SNCF et la RATP, les modalités d'entrée en vigueur du système universel devraient conduire à exclure une partie des effectifs statutaires :



Sources : Données DSN 2018

	Cotisants 31/12/2018	
Cotisants nés avant 1975	58 590	43,62%
Cotisants nés avant 1975	75 717	56,38%
Total	**134 307**	

5. IMPACT SUR LES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE VERSÉES PAR L'ÉTAT

Pour l'ensemble des régimes spéciaux, les versements de l'État (subventions ou taxe affectée) seront ajustés en fonction des modalités d'entrée en vigueur du nouveau système universel. Ils tiendront compte notamment des transitions retenues sur les assiettes et les taux de cotisations et de l'impact de celles-ci sur le produit des cotisations en résultant.

III. Une convergence progressive vers le système universel pour les non-salariés, accompagnée d'une rénovation de leurs prélèvements sociaux

Les travailleurs non-salariés ont organisé le financement de leur retraite sur une base professionnelle. Il existe ainsi 14 caisses de retraite qui gèrent les différents régimes de retraite des travailleurs non-salariés, en fonction de leur profession :

- Les travailleurs indépendants (artisans commerçants) cotisent au régime général pour la retraite de base (régime en annuités) et à un régime de retraites complémentaire, en points ;
- Les non-salariés agricoles cotisent au régime de base (forfaitaire) et au régime complémentaire (RCO, en points), tous deux gérés par la Mutualité sociale agricole ;
- Les professions libérales de l'OAAVPL cotisent au régime de base de la CnavPL, en points à l'un des dix régimes complémentaires de retraite organisés sur une base professionnelle, également en points. Les professions médicales (médecins, auxiliaires médicaux, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, pharmaciens-biologistes) cotisent également à un troisième régime de retraite, le régime de prestation complémentaire de vieillesse, dont une partie des cotisations est prise en charge par l'assurance maladie. Le régime complémentaire des pharmaciens est un régime géré en partie en capitalisation ;
- Les avocats cotisent à un régime de base, qui offre une pension forfaitaire proportionnelle au nombre de trimestres cotisés et à un régime complémentaire en points.

Une description précise des impacts de la réforme par profession figure dans l'étude d'impact des articles 20 et 21 du projet de loi (*cf. supra*). Cette partie décrit plus succinctement les impacts pour l'ensemble des professions libérales et non-salariés.

1. IMPACT SUR LES COTISATIONS

Le niveau des cotisations des prestations servies par les différents régimes de retraite auxquels sont affiliés les travailleurs non-salariés sont étroitement liés à la situation démographique de chaque profession. Ainsi, pour un même niveau de revenu, le niveau des cotisations et les prestations auxquelles celles-ci ouvrent droit peut varier de façon extrêmement significative.

Tableau 35 - Taux de cotisation d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés pour différents niveaux de revenu, en 2019 :

	0,5 PASS	1 PASS	2 PASS
Avocats	16,8%	13,0%	12,9%
Notaires	29,8%	29,8%	19,3%
Officiers ministériels	22,6%	22,6%	18,5%
Médecins*	48,5%	36,0%	25,6%
Chirurgiens-dentistes*	45,8%	30,3%	22,1%
Sages-femmes*	27,1%	20,2%	16,4%
Pharmaciens	50,2%	30,1%	16,0%
Auxiliaires médicaux*	21,4%	17,1%	11,2%
Vétérinaires	17,0%	19,4%	17,6%
Agents généraux d'assurance*	32,1%	32,1%	28,0%
Experts comptables	21,9%	19,4%	23,7%
Autres professions libérales (Cipav)	16,8%	16,8%	17,7%
Artisans commerçants	25,4%	25,4%	17,0%

Lecture : le taux de cotisation d'assurance vieillesse d'un avocat déclarant 1 PASS (40524 €) de BNC en 2019 est de 13,0 %.
* Taux global y compris participation AMO ou compagnie d'assurances

Par ailleurs, chacun des régimes de retraite des travailleurs non-salariés est le fruit d'une histoire différente. Ceux-ci présentent donc des règles de calcul des cotisations et des prestations extrêmement différentes les uns des autres : certains régimes sont financés par des cotisations proportionnelles à l'assiette, d'autres par des cotisations forfaitaires, d'autres par un système de classes de cotisations forfaitaires engendrant de forts effets de seuil, d'autres encore par un mélange de ces différents systèmes. Les effets de seuil induits par les systèmes de classes forfaitaires peuvent se montrer pénalisants pour l'activité des travailleurs non-salariés : par exemple dans le système actuel, un affilié de la CIPAV dont le revenu passe de 26 580 € à 26 581 € en 2018 voit sa cotisation d'assurance vieillesse complémentaire doubler (de 1 315 € à 2 630 €), soit une baisse de revenu net de 1 314 €. Des effets similaires se produisent pour les experts comptables, les pharmaciens, les vétérinaires et les notaires.

Tableau 36 - Structure des barèmes de cotisation des différents régimes d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés :

	Régime de base	Régimes complémentaires
Avocats	mixte forfait et taux	taux
Notaires	taux	mixte classes forfaitaires et taux
Officiers ministériels	taux	taux
Médecins	taux	mixte forfait et taux
Chirurgiens-dentistes	taux	mixte forfait et taux
Sages-femmes	taux	mixte forfait et taux
Pharmaciens	taux	classes forfaitaires
Auxiliaires médicaux	taux	mixte forfait et taux
Vétérinaires	taux	classes forfaitaires
Agents généraux d'assurance	taux	taux
Experts comptables	taux	classes forfaitaires
Autres professions libérales (Cipav)	taux	classes forfaitaires
Artisans commerçants	taux	taux

Le passage au système universel de retraite se traduira par une convergence progressive, en 15 ans des cotisations d'assurance vieillesse vers le barème cible retenu pour les travailleurs non-salariés. Ce barème permettra de moderniser le calcul des cotisations d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés qui seront désormais proportionnelles au revenu.

Tableau 37 - Barème de cotisations du système universel de retraites pour les travailleurs non-salariés :

	Contributive	Non contributive	Total
Part du revenu inférieur à 1 PASS	25,31%	2,81%	28,12%
Part du revenu compris entre 1 et 3 PASS	10,13%	2,81%	12,94%
Part du revenu supérieur à 3 PASS	0,00%	2,81%	2,81%

Lecture : pour les travailleurs non-salariés, une cotisation de 28,12% sera appliquée sur la part du revenu comprise entre 0 et 1 plafond annuel de la sécurité sociale (PASS – 40524 € en 2019). Cette cotisation se décompose en une cotisation créatrice de droits de 25,31 % et une cotisation non créatrice de droits de 2,81 %.

Le passage au barème de cotisations du système universel sera accompagné d'une réforme de l'assiette sociale, qui vise à aligner les assiettes des cotisations sociales et de la CSG/CRDS. Cette réforme permettra de réduire l'assiette de la CSG/CRDS et de mettre ainsi fin à la surpondération actuelle de la CSG/CRDS que connaissent les indépendants et libéraux. Pour plusieurs professions,

cette réforme de l'assiette, permettra de compenser la hausse des cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel.

L'impact de la réforme de l'assiette sociale est différent en fonction des professions et pour chacune d'elle en fonction du niveau de revenu des affiliés. En effet, l'assiette de CSG/CRDS est actuellement calculée en ajoutant au bénéfice non commercial le montant de des cotisations hors vieillesse (assurance maladie, famille, invalidité décès) et le montant des cotisations d'assurance vieillesse. Or, les taux de cotisation d'assurance vieillesse sont spécifique à chaque profession et pour certaines d'entre elles, du fait des cotisations forfaitaires, spécifiques à chaque niveau de revenu. Par ailleurs, les taux de cotisation hors vieillesse sont différents pour les professionnels de santé et pour les autres indépendants ou libéraux. Ainsi, plus les cotisations d'assurance vieillesse et hors vieillesse sont faibles, plus la nouvelle assiette sociale est inférieure au BNC et plus la réduction des prélèvements sociaux (CSG/CRDS, vieillesse, hors vieillesse) liée à la nouvelle assiette est importante. C'est notamment le cas pour les avocats ou pours les auxiliaires médicaux.

2. IMPACT SUR LES PRESTATIONS

Le projet de loi prévoit que les travailleurs non-salariés concernés par la réforme seront concernés par les règles du nouveau régime universel à compter de 2025. En ce sens, toute la partie de la carrière effectuée avant 2025 sera calculée selon les anciennes règles des régimes. Pour les régimes en points par exemple, la pension correspondant aux droits acquis avant 2025 sera calculée en multipliant le nombre de points par la valeur de service du point.

Les impacts du passage au système universel sur les pensions individuelles seront progressifs à mesure que les droits liquidés intègreront une part croissante du système universel. Ainsi, si cette part est nulle pour les générations non concernées par la réforme, elle progresserait de 30 % pour la génération 1975 à 100 % pour la génération 2004, qui aura 18 ans en 2022 et cotisera dès cette date selon les règles du système universel.

Au-delà, ce n'est qu'à partir de 2025 que les droits acquis dans les 42 régimes actuels diminueront progressivement. Cette extinction s'échelonnera sur une quarantaine d'années compte tenu de l'espérance de vie anticipée pour la génération 1975 tant pour l'assuré principal que pour le réversataire à son décès.

Parmi les travailleurs non-salariés, une large part sont polypensionnés ou amenés à l'être. En effet, selon le rapport de la DREES sur les retraités et les retraites de 2017, parmi les non-salariés ayant travaillé comme profession libérale au cours de leur carrière, 64 % d'entre eux sont polypensionnés. Pour le régime des non-salariés de la mutualité sociale agricole, 74 % des retraités sont polypensionnés. Ce pourcentage atteint 96% pour le régime de la sécurité sociale des indépendants.

Les impacts attendus de l'affiliation au système universel sont différents pour chaque profession non salariée et au sein de chacune, pour les différents niveaux de revenu. L'étude d'impact de l'article 21 fournit des exemples par profession et par niveau de revenu. L'impact différencié de la réforme par profession et par niveau de revenu s'explique par les différences de rendement de la cotisation d'assurance vieillesse entre les différentes professions. Par ailleurs, le niveau des cotisations et donc les droits accumulés sont également différents d'une profession à l'autre.

Globalement, pour les générations concernées les plus jeunes, l'application du système universel se traduit par une hausse des droits à retraite. Cela est dû à plusieurs effets :

- De manière générale, le système universel se traduit par une hausse de la cotisation d'assurance vieillesse (compensée au moins en partie par une baisse de la CSG/CRDS, du fait de la réforme de l'assiette sociale). La plus grande contributivité du prélèvement social des travailleurs non-salariés conduit donc, à prélèvement sociaux constants à créer plus de droits à retraite.

- Plusieurs régimes de travailleurs non-salariés présentent aujourd'hui des rendements plus élevés que le rendement cible du système universel (5,5 %). C'est le cas par exemple du régime complémentaire des avocats, des auxiliaires médicaux ou des experts comptables. Toutefois, du fait de l'évolution démographique anticipée, ces régimes prévoient dans les années à venir une baisse de leur rendement. C'est le cas par exemple du régime complémentaire des avocats, dont le rendement fixé à 9,8 % aujourd'hui devra atteindre 7,5 % en 2029.

- Enfin, le système universel de retraites prévoit d'indexer la valeur de service du point de retraite sur la croissance du salaire moyen, là où la valeur de service du régime de base de la CnavPL est indexée sur l'inflation et où les valeurs de service des régimes complémentaires de indépendants, libéraux avocats et agriculteurs évoluent selon des règles propres à chaque profession. Une analyse sur longue période montre cependant que pour l'ensemble des professions, l'évolution de la valeur de service est au mieux égale à l'inflation. L'écart entre l'inflation et la croissance du salaire moyen par tête cumulé sur plusieurs années conduit ainsi à calculer des pensions du système universel plus importantes que dans les anciens régimes, de l'ordre de 30 %.

3. IMPACT SUR LES ÂGES DE DÉPART

L'introduction d'un âge d'équilibre devrait avoir un effet positif sur les pensions des travailleurs non-salariés. En effet, en moyenne, ceux-ci liquident leurs droits à retraite bien au-delà de l'âge légal d'ouverture des droits et par ailleurs souvent au-delà de 65 ans. Par conséquent, les travailleurs non-salariés pourront souvent soit liquider leur pension plus tôt sans décote, soit bénéficier d'une surcote.

Tableau 38 - Age moyen de liquidation de la retraite par profession :

	Age moyen de départ en retraite
Agriculteurs	63,2*
Avocats	65,2
Notaires	66,3
Officiers ministériels	65,7
Médecins	65,7
Chirurgiens-dentistes et sages-femmes	64,2
Pharmaciens	64,6
Auxiliaires médicaux	63,8
Vétérinaires	64,0
Agents généraux d'assurance	64,8
Experts comptables	64,0
Autres professions libérales (Cipav)	64,9

Source : rapport actuariel RCO MSA, Rapport d'activité CNBF 2018, recueil statistique de l'assurance vieillesse des professions libérales 2018

** projection RCO MSA pour la génération 1973.*

D. IMPACT BUDGÉTAIRE : UN ÉQUILIBRE FINANCIER À PARTIR DE 2027 ET UN NIVEAU DE PRESTATIONS PRÉSERVÉS

I. Des niveaux de pension qui continuent à croître, mais moins rapidement que la croissance

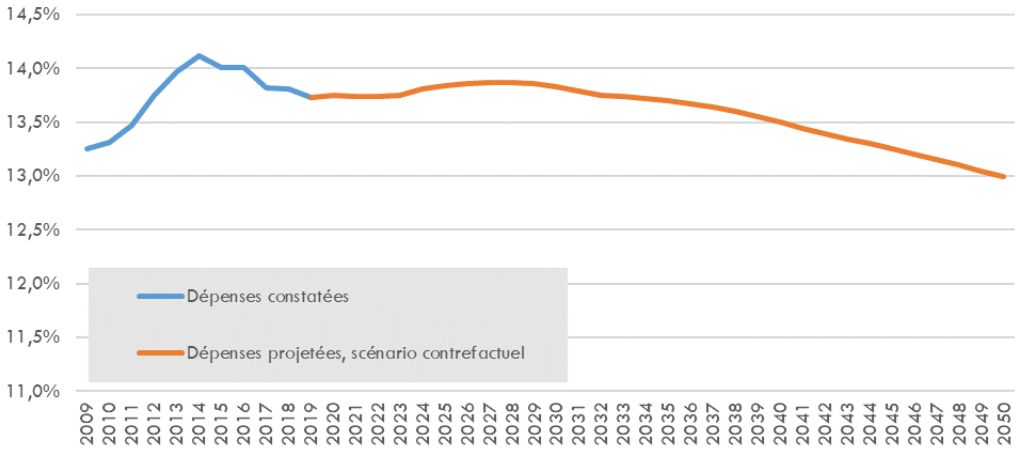
1. LES DÉPENSES DE RETRAITES REPRÉSENTENT 13,8 % DU PIB EN 2018 ET LA RÉFORME EST CONÇUE DANS LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE DU SYSTÈME ACTUEL

La part des dépenses de retraite dans le PIB constitue la mesure de la fraction de la richesse nationale consacrée aux retraites. Cet indicateur est déterminant pour évaluer la soutenabilité financière du système de retraite dans la mesure où il permet d'exprimer, de manière globale et synthétique, le niveau des prélèvements qu'il faut opérer sur la richesse produite pour assurer l'équilibre du système de retraite à législation constante.

Avec 325 milliards d'euros versés en 2018, les dépenses du système de retraite s'élevaient à 13,8 % du PIB. Parmi ces dépenses, 286 milliards étaient consacrés aux pensions de droit direct de retraite de base et de retraite complémentaire (soit 11,9 % du PIB) et 36 milliards aux pensions de droit dérivé (soit 1,5 % du PIB)[1].

Ce taux est plus élevé que ce qu'on observe dans les autres pays européens. Les prestations de vieillesse-survie (correspondant au champ comparable internationalement, plus large que les dépenses du seul système de retraite) représentent 14,4 % du PIB en France, contre 12,6 % du PIB dans l'UE-15 et 12,3 % dans l'UE-28[2]. L'Italie et la Grèce affichent les niveaux de prestations en parts du PIB les plus élevés (16,2 % et 15,6 %). L'Autriche (14,3 %), le Portugal (13,7 %) et la Finlande (13,6 %) présentent aussi une dépense sensiblement supérieure à la moyenne.

Graphique 58 - Dépenses constatées et projetées du système de retraite actuel, en points de PIB



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP
Le scénario contrefactuel est construit à partir du scénario du COR retenant une productivité de long terme de 1,3% et sous l'hypothèse d'une prolongation de l'augmentation de la durée d'assurance requise au-delà des générations concernées par la Loi Touraine.

Source : COR (rapport novembre 19) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030 et de la Cnav - Modèle PRISME pour l'effet sur les masses de prestations de l'augmentation de la durée d'assurance pour les générations 1975 et suivantes

[1] Le reste des dépenses (0,4 % du PIB) correspond notamment aux dépenses de gestion et d'action sociale.
[2] Source : comptes de la protection sociale, Drees sur données Eurostat 2017

La réforme systémique a été calibrée de manière à aboutir au même niveau de dépenses à terme qu'en l'absence de réforme[1], et de viser ainsi un équilibre de long-terme du système de retraites.

En extrapolant les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) des rapports de juin et novembre 2019[2], la part des dépenses de retraite dans le PIB passerait progressivement de 13,8 % aujourd'hui à 13,0 % environ en 2050, en l'absence de réforme systémique (graphique ci-dessus). Depuis plusieurs années, les rapports du COR montrent que, sous des hypothèses de croissance suffisamment robuste, la part des retraites dans le PIB pourrait baisser légèrement à long-terme, traduisant l'impact des décisions passées dans les régimes de base et complémentaires. A l'inverse, dans le scénario de croissance de la productivité à 1,0% (observé en moyenne sur la période 2010-2018), la part des retraites dans le PIB se maintiendrait constante à long-terme, et pourrait même augmenter en cas de croissance de la productivité encore plus faible.

A titre de convention, il est supposé ici que l'âge d'équilibre, initialement fixé par défaut à 65 ans pour la première génération concernée par le système universel (1975), serait augmenté d'un mois par génération (sous l'hypothèse que l'espérance de vie progresse d'un mois et demi par an, soit la tendance projetée par l'Insee à moyen-terme[3]). Le choix conventionnel de 65 ans en 2037 s'explique par le souhait de « caler » le système universel au plus près du système actuel pour favoriser les comparaisons. La durée d'assurance ouvrant droit au taux plein sera de 43 ans pour génération 1975 ; avec les règles actuelles, une personne qui entre sur le marché du travail à 22 ans partira alors à 65 ans.

Le taux de rendement instantané, soit le rapport entre la valeur d'achat et de service du point, a ainsi été fixé pour l'ensemble de l'étude d'impact à 5,5 %, suivant la préconisation du rapport Delevoye de juillet 2019, et il est fait l'hypothèse qu'il serait maintenu constant par la gouvernance de la caisse nationale de la retraite universelle. A titre de comparaison, les régimes de retraite complémentaire actuels qui fonctionnent déjà avec un système en points ont des taux de rendement comparables. En 2019, l'Agirc-Arrco (régime complémentaire des salariés du secteur privé) a par exemple un taux de rendement instantané effectif de 4,5 %[4].

Sous ces hypothèses, les masses de prestations atteindraient après réforme 13,5 % du PIB en 2040 et 12,9 % en 2050, soit des niveaux très proches des masses qui auraient été versées hors réforme (*cf.* tableau ci-dessous).

[1] Cette situation contrefactuelle intègre une hausse de la durée d'assurance requise d'un trimestre toutes les trois générations, qui est prévue par la réforme des retraites de 2014 jusqu'à la génération 1973. Elle est poursuivie dans cette étude d'impact pour les générations ultérieures jusqu'à la génération 1999, pour tenir compte de leurs gains d'espérance de vie, par parallélisme avec la hausse conventionnelle de l'âge d'équilibre dans le système cible (*cf.* partie 3F présentant la méthodologie sous-jacente à cette étude d'impact).

[2] Le dernier rapport du COR (novembre 2019) ne présente des projections que jusqu'en 2030, contrairement aux rapports annuels publiés en juin. Les projections au-delà de 2030 ont ainsi été obtenues en appliquant à partir de 2031 les évolutions projetées dans le rapport de juin 2019. On retient par ailleurs l'hypothèse d'une croissance de la productivité de 1,3 % à moyen et long-terme.

[3] Les travaux du COR se basent sur le scénario démographique central de l'Insee, qui prévoit un allongement de l'espérance de vie à 60 ans de 1,4 an entre 2016 et 2030 pour les femmes et de 2,0 ans pour les hommes, soit +1,2 mois par an pour les femmes et +1,7 mois par an pour les hommes sur cette période.

[4] Il s'agit du taux de rendement effectif sous 1 plafond de la sécurité sociale, qui tient compte du taux d'appel (127 %) et des cotisations n'ouvrant pas directement de droits (contribution d'équilibre général). Ce taux devrait atteindre 3,9 % en 2033 selon les hypothèses d'évolution de la valeur d'achat et de service présentées dans les derniers rapports du COR. Par comparaison, le taux de rendement du système universel atteint 5,5 % et 5,0 % en tenant compte de la cotisation déplafonnée (2,81 %). Il n'est en revanche pas possible d'opérer simplement une telle comparaison avec les régimes de base en annuités, ces régimes ne comportant pas de valeurs d'achat et de service.

Tableau 39 - Effet de la réforme sur les dépenses de prestations à horizon 2050

en points de PIB	2025	2030	2040	2050
Trajectoire du COR (scénario 1,3%)	13,8%	13,8%	13,5%	13,2%
Effet de la hausse de la DAR pour les générations 1976 et suivantes	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%
Situation contrefactuelle	**13,8%**	**13,8%**	**13,5%**	**13,0%**
Rééquilibrage du système à court terme	-0,3%	-0,3%	0,0%	0,0%
Effet de la réforme systémique sur prestations de droit propre	0,0%	0,0%	-0,2%	0,0%
Effet de la réforme systémique sur prestations de droit dérivé	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Trajectoire de dépenses du SUR	**13,6%**	**13,5%**	**13,3%**	**12,9%**

Sources :

COR (rapport novembre 2019) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030 pour le scénario contrefactuel

Cnav - Modèle PRISME pour l'effet sur les masses de prestations de l'augmentation de la durée d'assurance pour les générations 1975 et suivantes

Cnav - Modèle PRISME pour les effets de la réforme systémique sur les prestations de droit propre et de droit dérivé

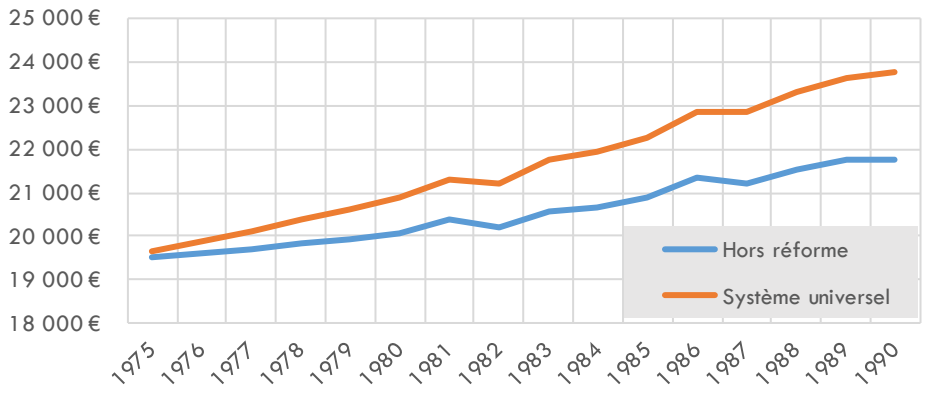
Ces évolutions de la part des dépenses dans le PIB à horizon de 30 ans restent à prendre avec prudence. Au-delà des hypothèses évoquées supra, elles vont en pratique aussi dépendre des mécanismes de transition retenus pour la prise en compte des droits acquis avant 2025 par les générations concernées et pour les évolutions des barèmes de cotisation après 2025, lesquels sont en cours de concertation avec les partenaires sociaux, ainsi que des effets des mesures de rééquilibrage à court terme qui seront retenues, lesquelles, selon leur nature, auront des effets différents sur la dynamique de dépense à long terme des régimes. De même, les mesures de revalorisations salariales dans la fonction publique, à destination notamment des enseignants et des personnels de la recherche, en cours de concertation, auront un effet progressif sur l'évolution de la dépense de retraite d'ici 2050.

2. La réforme conduit après 2037 à augmenter les niveaux de pension tout en ralentissant la hausse de la durée passée à la retraite

En moyenne, les niveaux des pensions servies augmentent avec la mise en place du système universel. Le graphique ci-dessous illustre la différence de niveau de pension moyen à travers les générations entre la situation hors réforme et le système universel.

Les graphiques 2 à 4 ne portent que sur les générations concernées par le système universel, donc nées à partir de 1975.

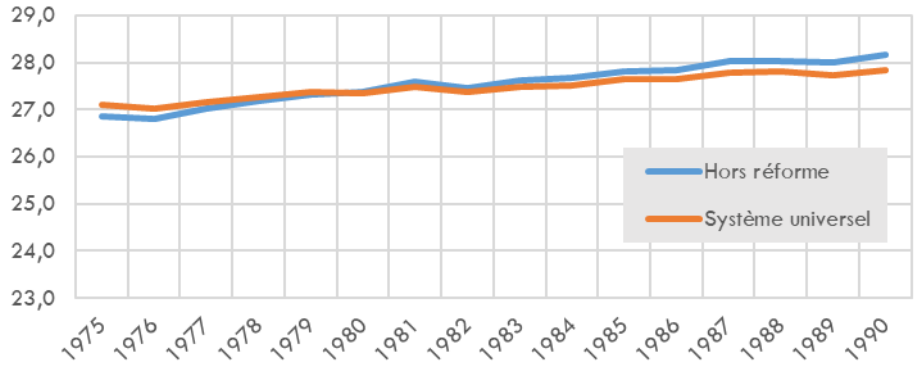
Graphique 59 - Pension annuelle moyenne de droit direct par génération en euros constants



Source : Cnav - Modèle PRISME

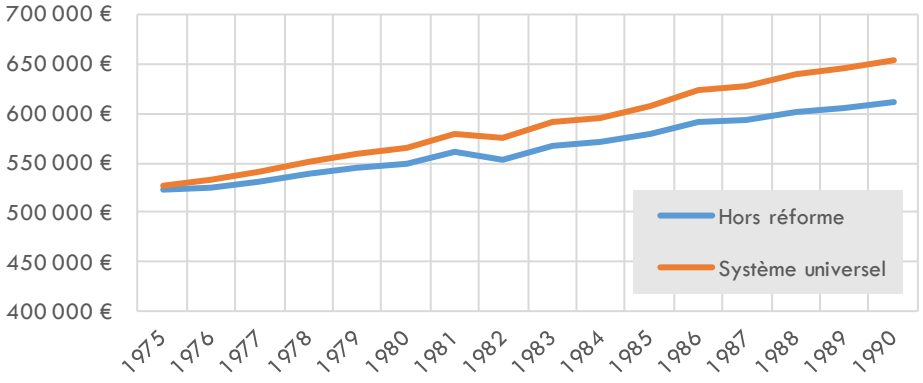
La réforme se faisant à projection de dépenses globales identiques en 2050, cette augmentation des pensions moyennes dans le système universel est rendue possible par la hausse de la durée de carrière moyenne et de l'âge moyen de départ à la retraite, qui découle des incitations à la prolongation d'activité contenues après 2037 dans le système universel, au travers notamment de l'âge d'équilibre (*cf.* graphique ci-dessous). Ces effets de la réforme sur les comportements de départ à la retraite sont développés dans la partie 3B. Ainsi, le gain de pension après réforme est plus fort à la liquidation que sur l'ensemble du cycle de retraite, en tenant donc compte de la durée passée à la retraite, (*cf.* graphique ci-dessous).

Graphique 60 - Durée moyenne de perception d'une pension de droit direct, par génération



Source : Cnav - Modèle PRISME

Graphique 61 - Pension moyenne perçue sur le cycle de retraite, en euros 2017



Source : Cnav - Modèle PRISME

II. Une évolution des recettes du système permettant d'assurer l'équilibre à court comme à long terme du système de retraite

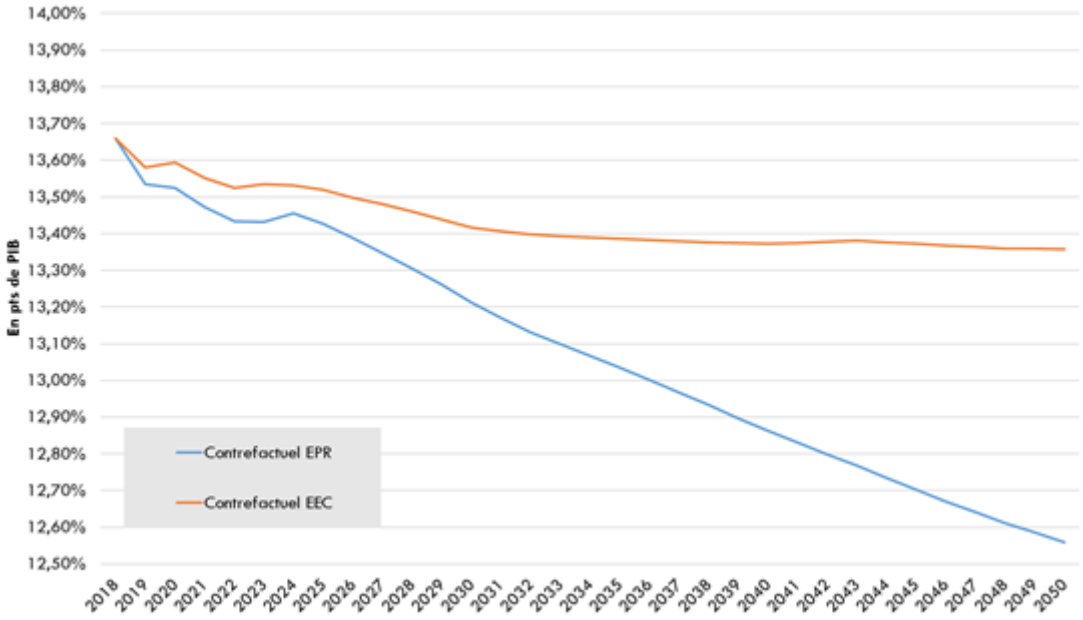
1. Le choix d'un scénario médian pour la trajectoire contrefactuelle en recettes

Le financement du système de retraites repose majoritairement sur des cotisations mais également sur des recettes d'autres natures (recettes fiscales, produits financiers et transferts). En particulier, le financement du système de retraite est assuré par un ensemble de recettes fiscales dont le montant prévisionnel est de 46 Md€ en 2025 dont 20 Md€ de CSG (pour un total de produits d'environ 390 Md€). Ces produits seront maintenus après réforme, afin de contribuer au financement du système universel de retraites, et notamment à celui des droits familiaux et de solidarité.

Au-delà des hypothèses traditionnelles nécessaires pour établir des projections en matière de retraite (productivité, démographie, partage de la valeur ajoutée, chômage…), les travaux du COR retiennent trois conventions différentes concernant la contribution de l'État au financement du système de retraite. La première est la convention, dite EPR (équilibre permanent des régimes), tel que le prévoit la réglementation actuelle, qui consiste à ajuster la contribution de l'État de sorte d'équilibrer strictement le régime de retraite de l'État ainsi que les régimes spéciaux dont il a juridiquement la charge de l'équilibre. La deuxième convention, dite TCC (pour taux de cotisation constant), consiste à figer les taux de cotisation implicites de l'État en tant qu'employeur et les taux de subvention des régimes spéciaux à leur dernier niveau constaté. La dernière convention, dite EEC (dite effort de l'État constant) consiste à stabiliser la part dans le PIB des ressources affectées au régime de retraite de l'État et aux régimes spéciaux équilibrés.

Ces conventions conduisent à des résultats sensiblement différents à long terme. A titre illustratif, et dans l'attente des travaux de la conférence de financement, on retient dans la présente étude d'impact la convention d'une moyenne entre les deux conventions les plus éloignées à long terme, c'est-à-dire la convention EPR et la convention EEC (*cf.* courbe ci-dessous).

Graphique 62 - Trajectoire contrefactuelle en recettes



Source : COR (rapport novembre 2019) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030. Calculs DSS pour le scénario mixte.

2. DES TRANSITIONS QUI LISSENT LES IMPACTS SUR LES COTISANTS DE LA CONVERGENCE DES TAUX ET DES ASSIETTES

Le présent projet de loi renvoie à la concertation le calendrier précis de la montée en charge de la réforme s'agissant de la convergence des taux et des assiettes pour les différentes catégories de cotisants. Les règles prévues à terme dans le SUR sont présentées en détail dans la partie III B de la présente étude d'impact.

Dans la trajectoire financière présentée ici il est fait l'hypothèse conventionnelle que l'ensemble des transitions portant sur les recettes du système de retraite seront réalisées en 15 ans (atteinte du régime permanent en 2040). Ces transitions concernent à la fois les taux et assiettes de cotisations des employeurs, des salariés et des travailleurs indépendants, ainsi que les dispositifs de compensation aux agents publics de l'élargissement à leurs primes des cotisations de retraite entraînant une hausse de leur effort contributif, en contrepartie de droits à la retraite supplémentaires.

En outre, en ce qui concerne les fonctionnaires titulaires ainsi que les agents statutaires des régimes spéciaux (SNCF, IEG, RATP), le projet de loi prévoit à moins de 17 ans de la retraite en 2020 (antérieures à 1975, 1980 ou 1985 selon leur âge d'ouverture des droits) ne seront pas concernées par la convergence et que les règles de prélèvement sont donc inchangées jusqu'à leur départ en retraite. Cet effet disparaît en 2042, date des derniers départs en retraite des générations non concernées par le système universel. A compter de 2025, les générations 1975 et suivantes cotiseront progressivement aux taux et sur les assiettes cibles du SUR (et dès 2022 pour les générations 2004 et suivantes).

3. UN MAINTIEN DE LA CONTRIBUTION GLOBALE DE L'ÉTAT AU SYSTÈME DE RETRAITE EN 2025

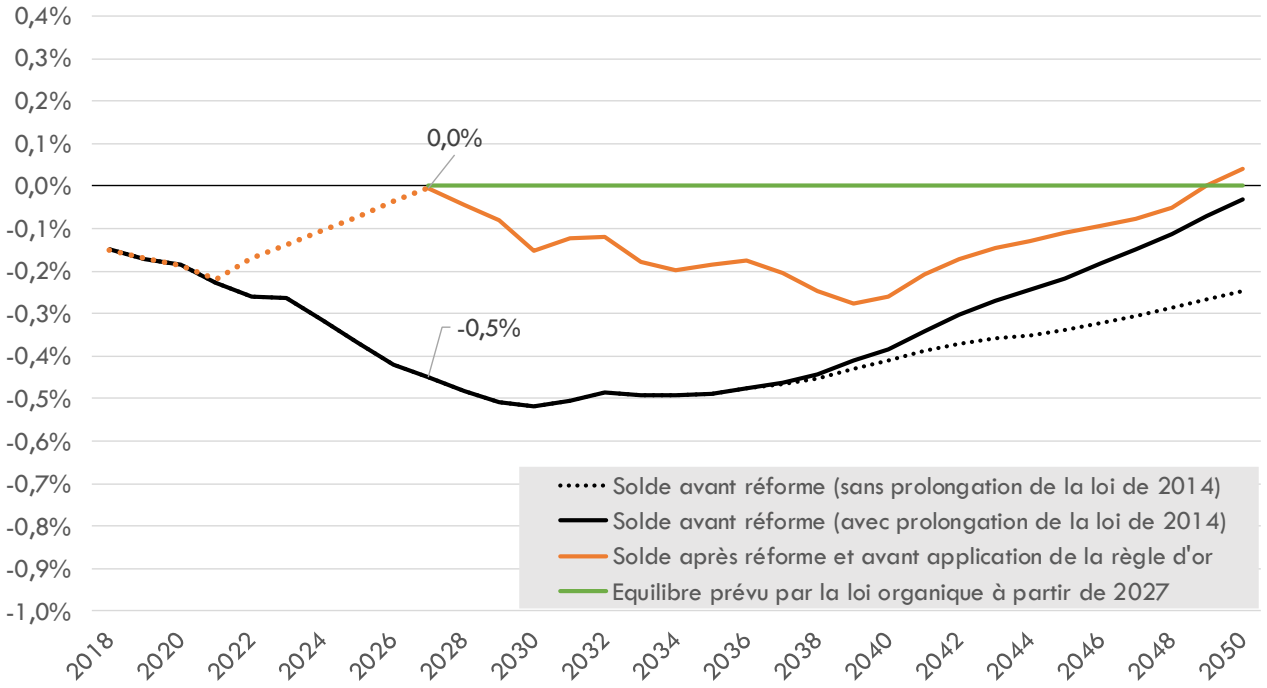
Dans le futur système, la contribution de l'État au système de retraite serait maintenue en 2025. Elle évoluera ensuite selon la nature et la dynamique des dépenses qu'elle vise à couvrir (droits assimilables au droit commun, départs anticipés des catégories actives, prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique, droits spécifiques en extinction…). Elle intègrera donc progressivement les conséquences financières pour l'État de la suppression des régimes spéciaux et de certaines catégories actives.

Les principes retenus pour l'évolution de la contribution de l'État seront présentés dans le cadre de la conférence de financement.

4. UN ÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE RETRAITE PRÉSERVÉ À LONG TERME

Compte tenu des hypothèses décrites plus haut et en y ajoutant une mesure conventionnelle de redressement à court terme afin d'être à l'équilibre en 2027, le graphique ci-après présente la trajectoire du solde du SUR en la comparant à la trajectoire contrefactuelle (hors réforme) à l'horizon 2050. Le système de retraite serait globalement plus proche de l'équilibre (déficit toujours inférieur à 0,2-0,3 point de PIB) sur toute la période de projection.

Graphique 63 - Solde du système de retraite, avant et après réforme



Sources :

COR (rapport novembre 2019) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030 pour le scénario contrefactuel

Cnav - Modèle PRISME pour l'effet sur les masses de prestations de l'augmentation de la durée d'assurance pour les générations 1976 et suivantes

Cnav - Modèle PRISME pour les effets de la réforme systémique sur les prestations de droit propre et de droit dérivé et sur les cotisations

Conformément à la nouvelle gouvernance financière prévue, les partenaires sociaux définiront des ajustements aux règles du SUR pour assurer l'équilibre pluriannuel du système de retraite dans son ensemble, en fonction notamment des évolutions macroéconomiques et démographiques futures, ce qui devrait conduire à une trajectoire globalement équilibrée (*cf.* courbe verte ci-dessus).

Tableau 40 - Impact financier de la réforme sur les administrations publiques, à horizon 2050, en points de PIB

	A - Effet sur les soldes des différents secteurs, en points de PIB				B - Niveau du solde du système de retraite	
	Collectivités locales et hôpitaux	État	Système de retraite	Ensemble des administrations publiques	Hors réforme systémique	Après réforme
2025	0,0%	0,0%	0,4%	0,3%	-0,4%	0,0%
2027	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%	-0,5%	0,0%
2035	0,0%	0,1%	0,3%	0,4%	-0,5%	-0,2%
2040	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	-0,4%	-0,3%
2050	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%

Note de lecture :
Le tableau A présente l'impact de la réforme sur le solde des finances publiques, en points de PIB (hors mesures de revalorisation salariales dans la fonction publique). Ainsi, en 2040, le solde des administrations publiques serait amélioré de 0,3 point de PIB en conséquence de la réforme. Cette amélioration serait de 0,1 point de PIB pour les collectivités locales et les hôpitaux publics, de 0,1 point pour l'État, et de 0,1 point pour le système de retraite.
Le tableau B présente le solde du système de retraite avant et après réforme, également exprimé en points de PIB. En 2040, le solde du système de retraite atteindrait -0,4 % de PIB hors réforme, et -0,3 point après réforme. Cette trajectoire ne tient pas compte des ajustements que définiront les partenaires sociaux dans le cadre de la nouvelle gouvernance financière prévue dans son ensemble pour assurer l'équilibre pluriannuel du système.

Par ailleurs, la réforme s'accompagnera de revalorisations salariales dans la fonction publique, à destination notamment des enseignants et des personnels de la recherche, ainsi que de mesures en faveur d'une meilleure prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique hospitalière. Des concertations sont en cours sur ces mesures d'accompagnement, leur montant global et le rythme de montée en charge. On fait ici l'hypothèse conventionnelle qu'elles monteront en charge progressivement pendant 15 à 20 ans et qu'elles pourraient représenter à terme 0,3 à 0,4 point de PIB.

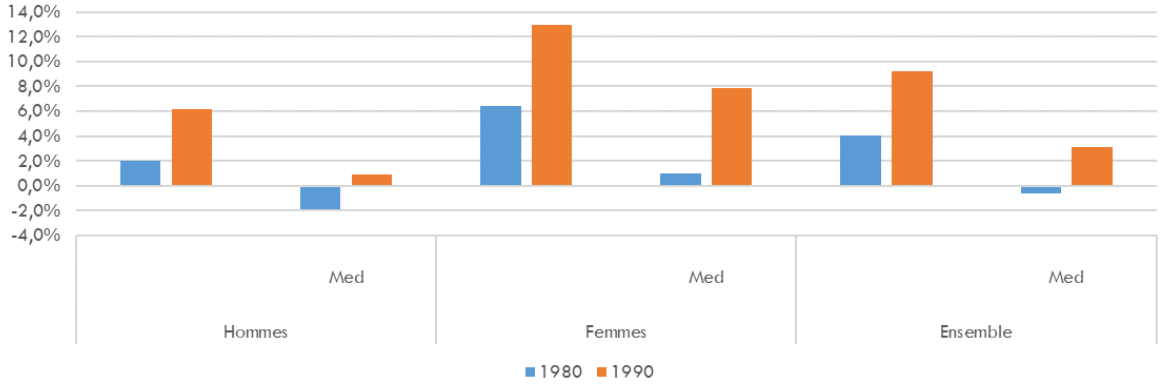
E. IMPACT EN TERMES D'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UN SYSTÈME PLUS FAVORABLE AUX FEMMES

Les pensions servies par le système de retraite seront en moyenne plus élevées dans le système universel que dans le système actuel, en raison notamment d'un âge moyen de départ plus élevé à la suite de la réforme.

Cet effet à la hausse sur les pensions sera particulièrement prononcé pour les femmes : la pension moyenne des futures retraitées sera améliorée de 6 % à 13 % pour les générations 1980-1990, alors que celle des hommes sera en moyenne inchangée pour la génération 1980, et augmentée de 6 % pour la génération 1990 (*cf.* graphique ci-dessous).

Cette partie revient sur les mécanismes qui expliquent que les gains de pension consécutifs à la réforme soient particulièrement concentrés sur les femmes.

Graphique 64 - Effet de la réforme sur les pensions moyennes et médianes, par sexe (générations 1980 et 1990)



Source : Cnav, modèle PRISME

I. Des écarts persistants de pension entre femmes et hommes dans le système actuel

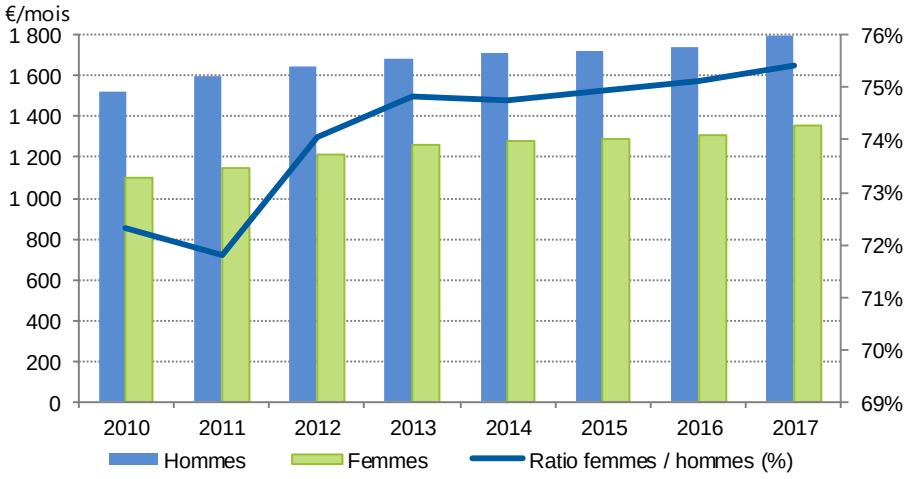
L'article L.111-2-1 du code de la sécurité sociale affirme « l'objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes ». Si les écarts entre hommes et femmes se réduisent, les pensions de retraite de droit direct perçues par les femmes demeurent en 2017 inférieures d'environ 40 % à celles perçues par les hommes. En prenant en compte les pensions de réversion et les majorations pour enfants, la pension moyenne des femmes est inférieure d'un quart à celle des hommes (*cf.* graphique ci-dessous). Selon le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de juin 2019, les écarts de retraite entre les femmes et les hommes devraient se réduire jusque dans les années 2040 et se stabiliser autour de 25 % pour les droits directs et de 10 % en tenant compte de la réversion.

Ces écarts sont le reflet des inégalités entre femmes et hommes, à la fois en termes de durée de carrière et de salaire[1]. Ils sont atténués par des mécanismes de solidarité entre assurés, dont certains

[1] Le modèle PRISME de la Cnav sur lequel reposent les simulations présentées s'appuie sur une convergence modérée entre les parcours professionnels (durée de carrière et rémunérations) des femmes et des hommes. Le modèle est en effet estimé séparément pour femmes et hommes sur des données récentes, puis calé uniformément sur l'évolution du salaire moyen par tête. L'hypothèse retenue est donc

bénéficient majoritairement aux femmes comme les majorations de durée d'assurance pour enfants, l'assurance vieillesse des parents au foyer et les *minima* de pension. Ces éléments, relatifs au système actuel, sont détaillés dans la partie 1 de la présente étude d'impact.

Graphique 65 - Écart de pension moyenne entre hommes et femmes (en euros constants 2017)



Source : Drees. Champ : droits propres et droits dérivés

II. Les montants de pension de droit direct des femmes seraient significativement augmentés dans le nouveau système

Les montants de pension des femmes augmenteraient de manière plus dynamique que ceux des hommes dans le système universel de retraite. L'écart avec le système actuel serait d'autant plus marqué que les générations ont réalisé une part importante de leur trajectoire de carrière dans le système universel.

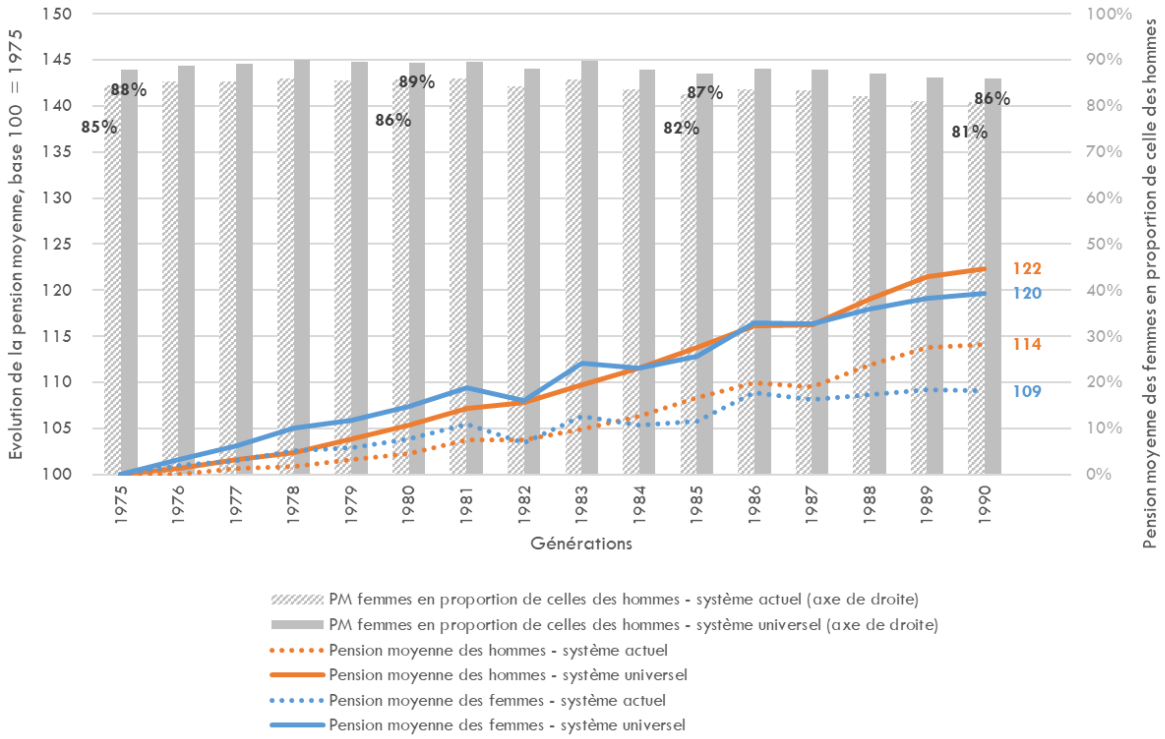
En conséquence, le ratio de la pension des femmes par rapport à celle des hommes serait un peu plus favorable dans le système universel que dans le système actuel, de 3 à 5 points de pourcentage (*cf.* graphique ci-après).

Cette redistribution accrue entre hommes et femmes dans le nouveau système est rendue possible par plusieurs leviers :

- un meilleur minimum de retraite, puisqu'il garantira un niveau de retraite égal à 85 % du SMIC net pour la réalisation d'une carrière complète ;
- une refonte des droits familiaux, plus favorables aux mères ;
- une meilleure valorisation des carrières incomplètes ou heurtées, plus fréquentes pour les femmes ;
- un décalage de l'âge de départ moyen dans le nouveau système, ce qui joue à la hausse sur leurs pensions.

prudente : une convergence des parcours plus importante que ce qui est observé ces dernières années conduirait à une réduction des inégalités de pension également plus importante lors de la liquidation des droits à retraite.

Graphique 66 - Evolution de la pension moyenne par génération en euros constants 2017 (base 100 = génération 1975) et progression du ratio de la pension des femmes sur celle des hommes



Source : Cnav, Modèle PRISME – Pension moyenne issue de la liquidation la plus tardive.

Lecture : La pension moyenne des femmes de la génération 1975 représenterait 85% de celle des hommes en l'absence de réforme et 88% après réforme. Pour la génération 1990, ces proportions s'établiraient respectivement à 81% et 86%. En l'absence de réforme, la pension moyenne des femmes augmenterait de 9 points entre la génération 1975 et la génération 1990 et celle des hommes de 14 points (soit un écart de 5 points). Avec la réforme cet écart serait ramené à 2 points.

III. La refonte des droits familiaux favorisera les pensions des femmes

Les droits familiaux de retraite visent à améliorer les droits à la retraite des parents en intégrant au calcul des pensions des avantages liés à la famille. Les principaux dispositifs sont constitués de

- la majoration du montant de la pension de chaque parent lorsque l'assuré a eu ou élevé au moins 3 enfants ;
- la majoration de la durée d'assurance pour enfant(s) (MDA) qui valide gratuitement des trimestres d'assurance retraite et qui se compose, pour les salariés, des MDA au titre de la maternité, systématiquement attribuée à la mère et des MDA au titre de l'éducation, qui peuvent être partagées entre les 2 parents ;
- l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) qui permet, sous conditions (de ressources notamment), aux parents qui décident de réduire ou cesser leur activité professionnelle pour se consacrer à leurs enfants de valider des trimestres considérés comme cotisés sur la base du SMIC pour le calcul de la retraite. Les transformations du dispositif AVPF sont analysées dans la sous-partie relative aux interruptions de carrière, *infra*.

La majoration du montant de la pension pour trois enfants et les majorations de durée d'assurance pour enfants seront remplacées dans le système universel par une majoration de retraite applicable dès le premier enfant.

Chaque enfant donnera lieu désormais à l'attribution d'une majoration de 5 % des points acquis par les assurés au moment du départ en retraite, partageable entre le père et la mère sur accord des 2 parents et attribuée en totalité à la mère par défaut. Le troisième enfant donnera, lieu, en supplément, à une majoration de 1 % pour chacun des parents.

Cette règle transversale mettra fin à l'hétérogénéité des droits actuellement accordés entre les régimes.

Lors de la transition des régimes actuels au système universel, les droits acquis par les générations concernées sont garantis. Si les familles ont des enfants à partir de 2025, les nouvelles règles s'appliquent (5 % par enfant et 1 % supplémentaire pour le troisième enfant sur la pension totale).

Pour les simulations, l'hypothèse retenue est celle d'une affectation de la totalité des points à 80 % des mères et un partage à 50 % entre les deux parents pour les 20 % de mères restantes et les pères correspondants. Si elles ont eu des enfants avant 2025, la MDA et la bonification de 10 % pour les familles d'au moins 3 enfants (à condition qu'au moins 3 enfants soient nés avant 2025) s'appliquent à la partie de la carrière réalisée avant 2025 ; et la nouvelle bonification de 5 % s'applique aux points acquis à partir de 2025 pour l'ensemble des enfants, y compris ceux nés avant 2025. Le tableau ci-après résume la situation d'une mère de trois enfants cotisant avant 2025 au régime général.

Tableau 41 - Effet de la maternité sur la pension après réforme, en fonction de la date de naissance des enfants

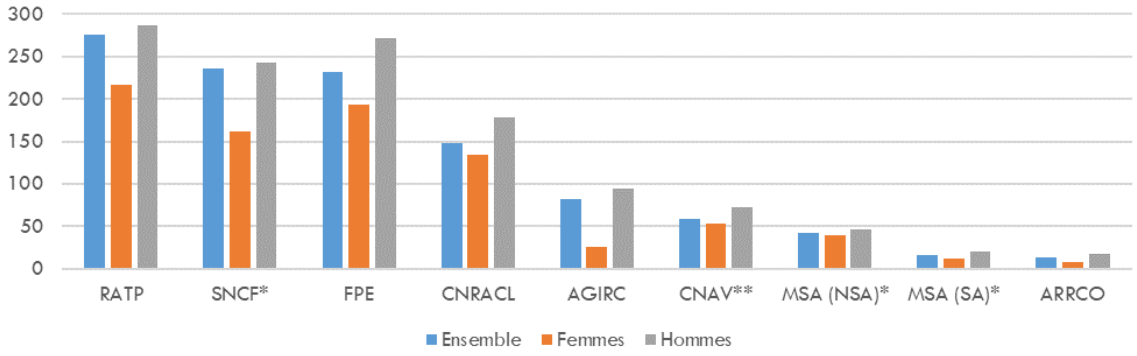
	Effet sur la pension		Durée retenue pour calcul du Minimum de Pension
	Anciens régimes *	Régime universel	
3 naissances avant 2025	Majoration, de 10 % + 24 trimestres de MDA	Surcote : + 5% + 5% + 6%	12 trimestres
2 naissance avant 2025 et 1 naissance après	16 trimestres de MDA	Surcote : + 5% + 5% + 6%	12 trimestres
1 naissance avant 2025 et 2 naissances après	8 trimestres de MDA	Surcote : + 5% + 5% + 6%	12 trimestres
3 naissances après 2025	Surcote sur l'ensemble de la pension : + 5% + 5% + 6%		12 trimestres

* Seules les majorations de durée d'assurance (MDA) « utiles » lors de la liquidation sont retenues.

Le système universel permettra de réduire les inégalités de retraite entre les femmes et les hommes. Il ouvrira en effet aux femmes la possibilité de bénéficier de l'ensemble des droits familiaux du couple, notamment quand est fait le choix de favoriser la carrière professionnelle du père.

Les droits familiaux, en montant et en part des prestations versées, sont proches avec et sans réforme (graphique). Le remplacement de la majoration de pension pour enfants, qui bénéficiait, en masses financières, principalement aux hommes (graphique), par une majoration pouvant être intégralement accordée à la mère, permettra de rediriger une partie des dépenses consacrées aux majorations de retraites octroyées au titre des enfants des pères vers les mères. Ainsi, la refonte des droits familiaux contribuera sensiblement à ce que le système universel participe à la réduction des écarts de retraite entre femmes et hommes. La place des droits familiaux, en montant et en pourcentage des masses totales de prestations, est présentée dans la partie 3A de l'étude d'impact.

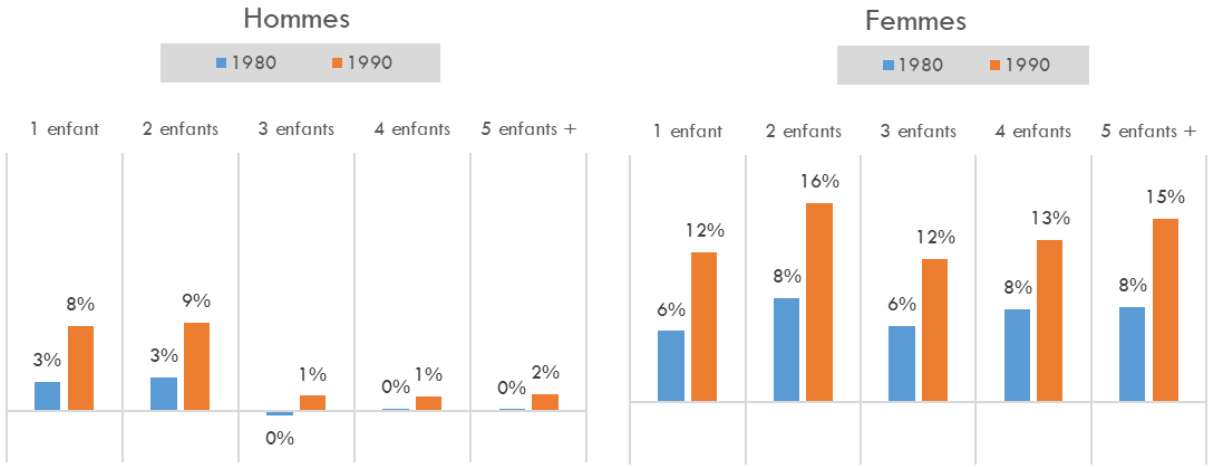
Graphique 67 - Montant moyen de la majoration pour 3 enfants et plus dans le système actuel (en 2016)



Source : Rapport à la CCSS de septembre 2019, Eclairage 3.2. Les droits familiaux de retraite,

*2017 **flux 2016, bénéficiaires de MPE de droits directs

Graphique 68 - Variation de la pension moyenne selon le nombre d'enfants après la réforme



Source : Cnav-DSPR - Modèle Prisme Tous Régimes.

En reconnaissant, dès le premier enfant, les effets sur la carrière, le système universel permettra de revaloriser les droits accordés aux foyers d'un ou deux enfants, peu avantagés dans le système actuel, notamment les familles monoparentales.

Les familles nombreuses ne seront pas pour autant défavorisées puisque la majoration pourra aller au-delà des droits actuels. Pour 5 enfants, la majoration sera par exemple de 25 % à partager entre les deux parents, et accordée à la mère sauf choix différent des parents. De plus, une bonification additionnelle de points de 1 % sera attribuée à chacun des deux parents au titre du troisième enfant. Ce nouveau système permettra en conséquence de rééquilibrer des droits qui étaient aujourd'hui principalement orientés vers les familles de 3 enfants, sans pénaliser les mères de familles nombreuses.

Dans un système à points, les droits familiaux produisent par ailleurs systématiquement des droits supplémentaires. C'est une avancée par rapport au système actuel dans lequel les majorations de durée d'assurance ne permettent pas toujours l'amélioration du montant de la retraite, car elles peuvent ne produire aucun effet si un nombre de trimestres suffisants pour bénéficier du taux plein a déjà été acquis au titre de la carrière.

IV. Les parcours de carrière des femmes : effet des interruptions de carrière et du temps partiel sur les pensions des femmes

1. LE CONGÉ MATERNITÉ

Pour les travailleurs salariés du régime général et de la MSA, il est attribué un trimestre assimilé par période de 90 jours de perception d'indemnités journalières maternité. Les indemnités journalières maternité font l'objet d'un report au compte à hauteur de 125 % de leur montant, pour assurer la neutralité par rapport au salaire antérieur. Les régimes complémentaires Agirc-Arrco et Ircantec octroient de plus des points gratuits. La plupart des régimes d'affiliation des professionnels libéraux prévoient également l'acquisition de droits en période de maternité.

Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant ne donne pas de droit à retraite, dans la mesure où la courte durée de l'arrêt limite son impact direct sur la carrière et les droits à retraite de l'assuré.

Dans le nouveau système, les périodes de congé maternité et de congé pour adoption donneront lieu à acquisition de points au 1er jour d'arrêt sur la base du revenu de l'année précédente. Les congés maternité seront donc pris en compte comme des périodes travaillées. Le choix d'une compensation intégrale sans condition de durée d'interruption d'activité engendrera un gain pour les assurées des régimes prévoyant actuellement des modalités de compensation moins favorables. Par ailleurs, l'octroi de droits au titre du congé paternité engendrera des gains de retraite pour les assurés concernés par rapport au système actuel, où aucun droit n'est prévu.

2. LES INTERRUPTIONS D'ACTIVITÉ

Pour les assurés qui interrompent leur carrière, et n'acquièrent plus de droits au titre de la retraite avant leur liquidation, l'indexation de la valeur des points sur le SMPT est plus favorable que l'indexation sur l'inflation des salaires portés au compte qui existe dans le système actuel, ce qui bénéficie notamment aux femmes qui ont cessé leur activité professionnelle (*cf.* partie 3A).

Dans le système universel, les parents qui interrompront ou réduiront leur activité par un passage à temps partiel lors de l'arrivée d'un enfant pourront acquérir des droits à retraite s'ils bénéficient de certaines prestations familiales (prestation partagée d'éducation de l'enfant, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant - Paje). Des droits, calculés sur la base de 60 % du SMIC, seront ainsi versés au titre de la solidarité nationale. Ils seront attribués jusqu'au 3e anniversaire de l'enfant. Les bénéficiaires du complément familial bénéficieront de ces points de solidarité jusqu'aux six ans du dernier enfant (soit la moitié chaque année de l'ensemble des bénéficiaires du complément familial). Comme l'AVPF aujourd'hui, le dispositif aura un impact positif sur les droits sociaux des parents, et en particulier pour les mères qui sont encore le plus souvent celles au sein du couple qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle durant les premières années d'un enfant. Il participera à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle.

Le dispositif sera plus simple et plus lisible, permettant aux parents qui hésitent à interrompre ou à diminuer temporairement leur activité professionnelle afin de s'occuper d'enfants en bas âge de faire des choix mieux informés. Le recentrage du dispositif sur les enfants en bas âge et l'instauration d'une condition d'affiliation préalable pourra limiter l'acquisition des droits à une retraite contributive de certains assurés ayant interrompu leur activité professionnelle sur de très longues périodes ou n'ayant jamais travaillé. Ainsi, 18 % des assurés acquérant des droits à retraite dans le système actuel ne seraient plus concernés par le dispositif (*cf.* étude d'impact de l'article 45). Cet impact pourra être compensé par d'autres dispositifs.

Le choix de limiter dans le temps la compensation des interruptions ou des réductions d'activité s'inscrit pleinement dans la politique d'encouragement de l'activité féminine qui doit notamment permettre en faisant diminuer, très en amont de la retraite, les écarts de taux d'emploi entre femmes et hommes, de réduire les écarts de pensions à la retraite.

3. LE TEMPS PARTIEL

Le travail à temps partiel des femmes s'est beaucoup développé de la fin des années 1970 à la fin des années 1990. Depuis, le taux de temps partiel s'est stabilisé à environ 30 % pour les femmes et s'est légèrement accru pour les hommes pour se situer à 8 % en 2018.

Dans les régimes du secteur privé, le travail à temps partiel est soumis aux mêmes règles de validation que les autres activités rémunérées classiques (règle des 150 heures SMIC). Dans les régimes de la fonction publique, les assurés bénéficiant d'un temps partiel voient le calcul de leur durée de service dégradée car celle-ci est calculée au *prorata* de la quotité de travail. En conséquence, deux assurés travaillant selon la même quotité de temps de travail mais dans des secteurs différents disposeront *in fine* de montants de retraite différents (*cf.* partie 1C).

Dans le système universel, un assuré durablement à temps partiel, par exemple à 80 % du SMIC toute sa carrière, percevrait le minimum de pension « complet » lors de son départ à la retraite, dès lors qu'il aurait atteint l'âge d'équilibre, quel que soit son statut.

4. L'AIDE À UN PROCHE EN SITUATION DE PERTE D'AUTONOMIE

Le système universel renforcera les garanties offertes aux personnes venant en aide à un proche en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap. Il permettra d'acquérir, dans le système universel, une garantie de points au titre des périodes pendant lesquelles un assuré s'occupe d'une personne handicapée (enfant ou adulte), d'une personne âgée en situation de perte d'autonomie ou d'une personne malade. Ce nouveau dispositif compensera les préjudices de en attribuant des points au titre de ces périodes d'aide (*cf.* partie 3A).

Les femmes représentent 57 % des aidants, mais leur contribution est en moyenne plus forte, notamment en volume horaire. Ainsi, les aidantes consacrent en moyenne deux heures de plus à l'aide que les hommes aidants et sont bien davantage concernées par une réduction ou interruption de leur activité professionnelle, ce qui joue mécaniquement à la baisse sur le niveau de leur rémunération et *in fine* le montant de leur pension de retraite, comme l'a notamment montré le

rapport Gillot[1]. Une étude Opinion Way réalisée auprès de 6 500 parents d'enfants en situation de handicap en 2018 montre par exemple que près de 40 % des mères d'enfants en situation de handicap interrompent leur activité.

V. Un nouveau modèle de réversion qui entrera en vigueur très progressivement

Les pensions de réversion permettent dans tous les régimes, parfois sous condition de ressources, de compenser la baisse de niveau de vie qui découle de la perte du conjoint, en reversant au(x) conjoint(s) d'un assuré décédé une partie de la retraite dont celui-ci bénéficiait ou aurait pu bénéficier. La part de la réversion dans la retraite totale des femmes s'élève à 19,4 % en 2016 alors qu'elle était de 22,3 % en 2006. Elle reste négligeable dans la retraite totale des hommes. En projection, le COR estime que l'augmentation des durées d'assurance validées par les femmes au fil des générations, conduisant à une amélioration de leur retraite de droit direct, devrait les amener à dépasser plus fréquemment le seuil de ressources des pensions de réversions soumises à condition de ressources.

Les règles différentes qui existent aujourd'hui en matière de taux, de condition d'âge ou de durée de mariage doivent être harmonisées afin que l'accès à cette garantie et son montant ne dépendent plus du statut du conjoint.

Le mécanisme unique créé dans le système universel s'appuiera sur une logique différente de celle des systèmes actuels. Il visera le maintien d'un niveau de vie constant pour la personne veuve. Seule, elle conservera 70 % des droits à retraite dont bénéficiait le couple avant le décès (soit la somme des deux retraites). Aucune condition de ressources ne sera donc imposée. Le montant de la réversion sera calculé comme la différence entre le montant que représentent 70 % des droits du couple et la retraite personnelle de la veuve ou du veuf, dans une perspective de maintien du niveau de vie. De manière globale, le nouveau système opère une redistribution favorable vers les veufs et les veuves dont la part des retraites au sein du foyer est faible, notamment les femmes, qui représentent l'essentiel des bénéficiaires de droits dérivés.

La pension de réversion sera accessible à partir de 55 ans. Elle ne sera soumise à aucune condition de ressources et sera accessible sous une condition de durée de mariage de deux ans sauf si un enfant est né du mariage (auquel cas, aucune condition de durée de mariage n'est requise) et sous une condition de non remariage après le décès. Ces règles permettent d'accorder un droit universel aux personnes en âge de partir en retraite qui voient leur revenu chuter après le décès de leur conjoint. Les conditions d'attribution de la réversion aux ex-conjoints seront définies par ordonnance.

Lorsque l'assuré est décédé avant de liquider sa retraite, cette dernière sera calculée en prenant en compte les droits qu'il a acquis à la date du décès et en ne lui appliquant aucune décote. Au contraire, si l'assuré encore actif est décédé à un âge donnant lieu à une surcote, celle-ci sera prise en compte pour le calcul de la réversion.

Les règles du système universel s'appliqueront uniquement aux assurés bénéficiant d'une réversion issue d'un conjoint décédé ayant liquidé sa pension selon les règles du SUR. Ainsi, après le décès d'un assuré né avant 1975 – non concerné par le SUR – son conjoint bénéficiera de la réversion des

[1] « Préserver nos aidants : une responsabilité nationale », rapport de Dominique Gillot, juin 2018.

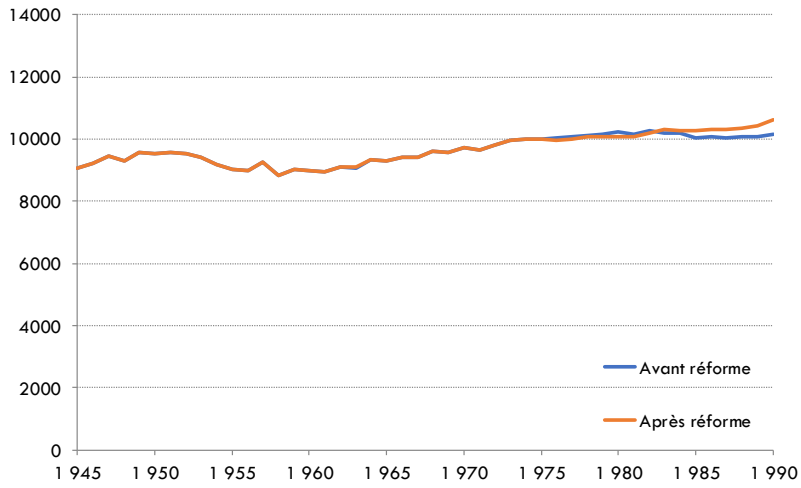
régimes actuels, quelle que soit la date du décès. A l'inverse, après le décès d'un assuré né après 1974, le conjoint bénéficiera de la pension de réversion du SUR.

Tableau 42 - Exemples sur cas-types du calcul de la pension de réversion avant et après réforme (pour le cas du décès d'un assuré ayant liquidé sa pension selon les règles du SUR)

		Exemple N°1 - pension du conjoint décédé supérieure à celle du conjoint survivant	Exemple N°2 - pension du conjoint décédé supérieure à celle du conjoint survivant	Exemple N°3 - pension du conjoint décédé équivalente à celle du conjoint survivant	Exemple N°4 - pension du conjoint décédé inférieure à celle du conjoint survivant
	Total des pensions de droit direct du couple avant le décès	2 500 €	2 800 €	4 000 €	4 400 €
	Pension de droit direct du conjoint survivant	500 €	800 €	2 000 €	2 400 €
	Pension de droit direct du conjoint décédé	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €
	Dont pension de base	1 200 €	1 200 €	1 200 €	1 200 €
	Dont pension complémentaire	800 €	800 €	800 €	800 €
Avant réforme	Pension de réversion	1 130 €	1 130 €	1 130 €	1 130 €
	Réversion de la pension de base (54%)	650 €	650 €	650 €	650 €
	Réversion de la pension complémentaire (60%)	480 €	480 €	480 €	480 €
	Total des pensions de droit direct et dérivé du conjoint survivant	1 630 €	1 930 €	3 130 €	3 530 €
	En % des pensions de droit direct avant le décès	*65%*	*69%*	*78%*	*80%*
Après réforme	Pension de réversion	1 250 €	1 160 €	800 €	680 €
	Total des pensions de droit direct et dérivé du conjoint survivant après réforme (70% des pensions de droit direct des deux conjoints)	1 750 €	1 960 €	2 800 €	3 080 €
	En % des pensions de droit direct avant le décès	*70%*	*70%*	*70%*	*70%*

La réforme de la réversion entraînerait une augmentation de la pension moyenne à partir de la génération 1980. Pour la génération née en 1990, la pension moyenne passerait de près de 10 100 € hors réforme, à 10 600 € avec réforme, soit une hausse de 5 %. Elle entraînerait une baisse du nombre de bénéficiaires de 7 % en 2050[1].

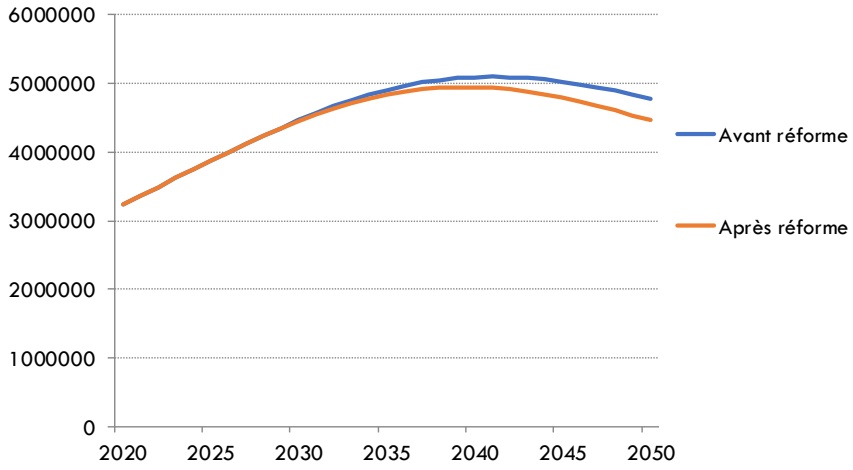
Graphique 69 - Pension moyenne annuelle par génération des bénéficiaires d'une retraite de réversion (€2017)



[1] Conventionnellement, l'étude d'impact retient l'hypothèse de non-versement de pension de réversion aux ex-conjoints. Ceci contribue à la diminution des effectifs dans le système universel, par rapport au contrefactuel.

Source : Cnav, Modèle Prisme

Graphique 70 - Nombre de bénéficiaires d'une retraite de réversion



Source : Cnav, Modèle Prisme

En conséquence, les masses des prestations diminueraient de 2 Md€ à horizon 2050, par rapport à une situation avant réforme, ce qui correspond à 5 % des masses versées.

VI. Le système universel améliore la pension des femmes

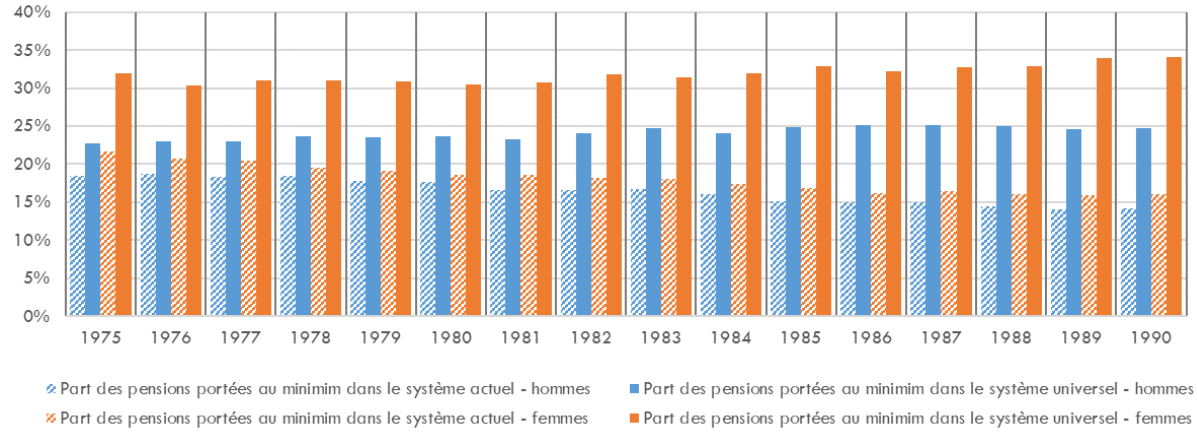
1. Une possibilité de départ plus précoce pour celles qui devaient attendre l'âge d'annulation de la décote pour bénéficier du minimum de pension, dont le montant sera de plus revalorisé

28 % des femmes avanceraient leur départ. Il s'agit pour l'essentiel de femmes aux carrières incomplètes, contraintes dans le système actuel d'attendre l'âge d'annulation de la décote pour prétendre à une pension à taux plein et donc au minimum de pension.

Le bénéfice du minimum de retraite sera accordé à partir de l'âge du taux plein de sa génération. Les assurés n'auront donc plus besoin d'atteindre l'âge d'annulation de la décote (67 ans aujourd'hui) pour bénéficier de cette solidarité, ce qui est aujourd'hui la situation de nombreux assurés, notamment d'une part importante des femmes qui ont durablement travaillé à temps partiel (graphique). Ainsi, parmi celles qui avancent leur départ à la retraite, plus des deux tiers bénéficieraient d'une augmentation significative de leur pension (supérieure à 5 %).

En outre, le montant du minimum de retraite sera plus élevé qu'actuellement (85 % du SMIC), augmentant donc les petites pensions. Ce minimum de pension évoluera comme le salaire minimum (SMIC), garantissant un niveau de vie des bénéficiaires évoluant comme celui des travailleurs rémunérés à ce montant et ainsi d'évitant le décrochage à long terme du dispositif. Ce mécanisme est détaillé dans la partie 3A de la présente étude d'impact.

Graphique 71 - Part des pensions portées au minimum, selon la génération



Source : Cnav, Modèle Prisme

Note de lecture : le minimum avant réforme inclut les assurés bénéficiaires du MICO, du MIGA (FP+RS) ou des *minima* chez les exploitants (pension *minima*le de référence ou garantie 75% SMIC).

2. UNE INCITATION À LA PROLONGATION D'ACTIVITÉ DES FEMMES ENCORE EN EMPLOI

25 % des femmes différeraient leur départ à la retraite. Pour les femmes concernées la pension après réforme serait en conséquence plus élevée que dans le système actuel.

Par rapport à la situation hors réforme, l'âge moyen à la liquidation des femmes de la génération 1990 augmenterait de près de 6 mois.

L'espérance de vie instantanée à 60 ans[1] progresse en France depuis 1945. Après avoir baissé en 2015 en raison de conditions épidémiologiques et météorologiques peu favorables qui ont provoqué davantage de décès que prévu aux âges élevés, l'espérance de vie à 60 ans progresse de nouveau.

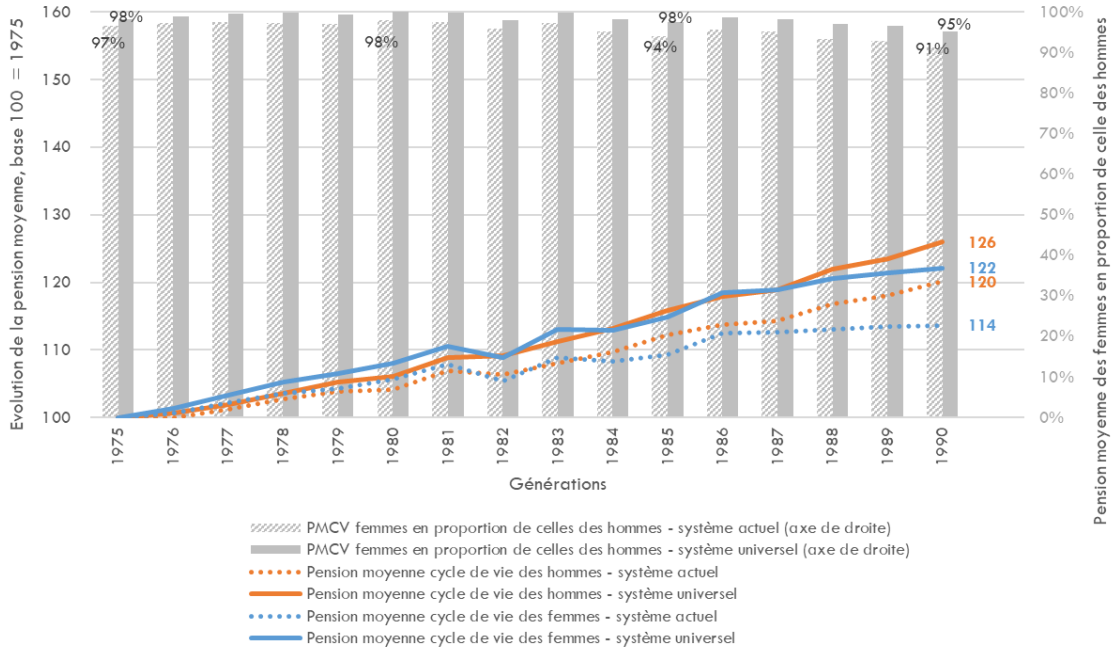
Sur les quatre dernières années, l'évolution de l'espérance de vie est différente pour les femmes et les hommes. Si l'espérance de vie à 60 ans des hommes dépasse son niveau atteint en 2014, pour s'établir à 23,2 années en 2018, l'espérance de vie à 60 ans des femmes semble se stabiliser, pour atteindre 27,6 années en 2018[2]. Ainsi, l'espérance de vie des femmes reste supérieure à celle des hommes, et leur durée de perception de la pension également.

En l'état actuel des projections, une assurée de la génération 1990 percevrait en moyenne sa retraite pendant 29,3 années, contre 26,4 années pour un homme de la même génération. C'est pourquoi les écarts de pension moyenne perçue sur l'ensemble de la retraite (ou sur le « cycle de retraite ») sont plus réduits que les écarts de pension moyenne à la liquidation.

[1] L'espérance de vie instantanée (appelée plus simplement par la suite « espérance de vie ») correspond à l'espérance de vie conjoncturelle pour une année donnée, qui est l'indicateur habituellement publié par l'INSEE en la matière : il se calcule comme l'espérance de vie d'une génération fictive dont les probabilités de décès à chaque âge seraient celles de cette année d'observation. L'espérance de vie à 60 ans est un indicateur statistique conventionnel, s'appréciant indépendamment de l'âge minimal légal de la retraite.

[2] Données provisoires.

Graphique 72 - Evolution de la pension moyenne perçue sur le cycle de retraite (€ 2017) et progression du ratio de la pension moyenne sur le cycle de vie des femmes par rapport à celle des hommes



Source : Cnav-DSPR - Modèle Prisme Tous Régimes

Note de lecture : PCMV : pension moyenne cycle de vie. Il s'agit de la pension moyenne perçue sur l'ensemble de la vie des assurés en cumulant les montants de pension en euros constants entre les dates de liquidations (différentes potentiellement si l'assuré a été poly affilié) et les dates de décès.

F. PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

I. Le scénario macroéconomique et démographique retenu, issu des travaux du Conseil d'orientation des retraites

La trajectoire du système de retraite dépend non seulement de la réglementation applicable en matière de retraite mais aussi du cadre démographique et économique dans lequel il s'inscrit.

L'évolution de la population détermine le nombre de personnes en âge de travailler et celui des personnes en âge d'être retraitées. Les comportements d'activité et le chômage déterminent le nombre de cotisants du système et la productivité du travail détermine le niveau des rémunérations et, partant, les masses de cotisations et de prestations.

Les hypothèses démographiques sous-jacentes aux scénarios économiques des projections du COR sont actuellement celles du scénario démographique central des projections 2016 de l'INSEE. Par exemple, la mortalité continuerait de baisser, ce qui se traduirait notamment par des gains d'espérance de vie à 60 ans de 2 ans entre 2016 et 2030 pour les hommes et de 1,4 an pour les femmes. Au total, la population française s'accroît et vieillit sur toute la période de projection, et l'essentiel de la hausse de la population serait concentrée sur les 65 ans et plus (+2,7 millions de personnes).

S'agissant de la population active (en emploi ou au chômage), les projections du COR s'appuient sur le scénario central des projections de population active de l'INSEE, qui reposent elles-mêmes sur les projections démographiques 2016 de l'INSEE. Selon ce scénario, le nombre de personnes actives aurait progressé de 125 000 en moyenne par an entre 2010 et 2020, en raison principalement de la hausse de l'activité des seniors liée au recul de l'âge de départ à la retraite, à l'augmentation de l'activité féminine et, dans une moindre mesure, à celle des jeunes. Selon le scénario central de l'INSEE, ce rythme ralentirait dans le futur : en moyenne annuelle, le nombre de personnes actives progresserait de 55 000 par an entre 2020 et 2030.

Les hypothèses relatives au contexte économique se fondent pour 2019 à 2023 sur la trajectoire retenue dans les lois financières pour 2020. À long terme, la croissance du PIB dépend de celle de la population active et du taux de chômage (donc de l'emploi), mais aussi des gains de productivité du travail par tête. C'est pourquoi le Conseil d'Orientation des Retraites propose plusieurs scénarios différents. Celui qui est retenu dans la présente étude d'impact est l'un des scénarios médians : un gain de productivité horaire du travail à long terme de 1,3 % par an associé à un taux de chômage à terme de 7 %. L'hypothèse intermédiaire de productivité à 1,3 % reflète la croissance de la productivité observée sur la période 1990-2018. L'hypothèse intermédiaire de chômage de 7 % correspond au point bas du taux de chômage constaté dans les années 2000 avant les crises de 2002 et surtout de 2008.

Les autres hypothèses (réglementaires et relatives à l'emploi et la rémunération des fonctionnaires) sont reprises du rapport du COR de novembre 2019 qui fournit des projections jusqu'en 2030. Ces hypothèses sont ensuite prolongées à compter de 2030.

II. Les modèles et outils mobilisés pour évaluer l'impact de la réforme

La retraite reflète le parcours de vie de l'individu : début d'activité, parcours professionnel, situation matrimoniale, nombre d'enfants ou encore espérance de vie conditionnent les droits à retraite et leur

durée de perception. En conséquence, et du fait de la complexité actuelle du système et notamment du nombre de régimes, il est nécessaire de mobiliser plusieurs outils pour évaluer au mieux les impacts de la réforme.

Trois types d'outils sont mobilisés dans cette étude d'impact : les cas-types permettent, à partir d'une trajectoire de carrière simplifiée, d'illustrer les mécanismes qui diffèrent entre le système actuel et le système universel ; les modèles de microsimulation, développés par la direction statistique de la Cnav (DSPR) et la direction statistique du Ministère de la Santé et des Solidarités (DREES) prévoient, en se fondant sur les parcours de vie observés de retraités et d'actifs, les effets individuels et macroéconomiques de la réforme. Enfin, une maquette permettant de retracer la trajectoire financière du système de retraite est mobilisée : elle s'appuie sur les projections du COR pour mesurer l'effet de la réforme sur l'équilibre financier du système de retraite.

1. CAS-TYPES

Les cas-types présentent la situation d'individus appartenant à deux générations (1980, 1990), avec et sans mise en place du système universel, à travers deux indicateurs : la pension mensuelle brute et le taux de remplacement à la liquidation brut.

L'évolution des salaires de ces cas-types est déterminée par les hypothèses macroéconomiques du Conseil d'orientation des retraites (COR) : à court terme, celles-ci reprennent les hypothèses sous-jacentes aux lois financières pour 2020 ; au-delà de cet horizon, le scénario du COR retenu dans cette étude d'impact s'appuie sur une hypothèse de croissance réelle de la productivité du travail et des salaires de 1,3 %.

Pour chacune des générations étudiées, les âges de départ varient de 62 à 67 ans (aujourd'hui respectivement l'âge légal de la retraite et l'âge d'annulation de la décote), sauf pour illustrer certains cas de départs anticipés.

Les cas-types ne visent pas nécessairement la représentativité avec les trajectoires de carrière observées. Ils ont pour objectif, à partir d'une trajectoire théorique simplifiée et donc plus intelligible, d'illustrer de manière pédagogique les principaux effets d'un changement de paramètres. C'est pourquoi ils complètent l'approche par microsimulation, qui se fonde sur des trajectoires de carrières projetées à partir d'informations observées.

A titre conventionnel, dans la situation hors réforme, la durée d'assurance requise (DAR) est fixée à 43 ans (172 trimestres) pour les générations 1980 et 1990, soit le niveau atteint pour la génération 1973 à l'issue de la prolongation de la DAR prévue par la loi de 2014. Ainsi, aucun ajustement de la DAR n'est intégré pour tenir compte des hausses de la durée de vie projetées dans le scénario du COR (à la différence de la convention adoptée dans le cadre de l'exercice de microsimulation, *cf. infra*). Les cas-types étant simulés pour des débuts de carrière à 22 ans, par parallélisme, dans la situation après réforme (système universel), l'âge d'équilibre demeure fixé à 65 ans pour les générations 1975 et postérieures, ce qui correspond à l'âge auquel un l'individu partirait aujourd'hui sans décote ni surcote (22 ans ajoutés de 172 trimestres).

2. LE MODÈLE DE MICROSIMULATION

Les simulations de l'effet du système universel sur les droits de retraite sont réalisées à l'aide du modèle PRISME (Projection des Retraites, Simulations, Modélisation et Evaluations), le modèle de projection des retraites de la Cnav conçu et développé par la Direction Statistiques Prospective et Recherche. C'est un modèle de microsimulation qui s'appuie sur un échantillon de 5 millions d'individus extrait des bases de gestion de la Cnav. Ces bases contiennent, outre les informations de retraite des prestataires, le détail de la carrière des assurés, en particulier les salaires perçus, les périodes de chômage ou encore de maladie. Les échanges accrus entre les régimes de retraite permettent au modèle PRISME de couvrir les principaux régimes actuels, au-delà des seuls ressortissants du régime général de la sécurité sociale. Le champ inclut en plus des régimes dits alignés (salariés du privé, salariés agricoles, artisans et commerçants), les régimes de retraite des populations suivantes : fonctionnaires, principaux régimes spéciaux, professions libérales et exploitants agricoles.

Un module spécifique de PRISME couvre la réversion. Il est basé sur un programme des mariages dans lequel la distribution des écarts d'âge entre les conjoints, ainsi que la distribution des écarts des niveaux d'études, constatées par les dernières enquêtes de l'INSEE, sont respectées pour chaque génération. L'estimation des pensions de réversion est faite à partir d'une table de veuvage, construite sur la base de la table des mariages. Elle est composée de toutes les personnes dont le conjoint présumé décède durant la période des projections. Le montant générateur de la pension de réversion est calculé le plus souvent sur la base des droits propres tous régimes du conjoint décédé car la majorité des décès survient après le départ à la retraite. Si le défunt n'avait pas liquidé ses droits avant son décès, le calcul d'un montant fictif est réalisé sur la base des données de carrière, comme si la personne liquidait le mois de son décès et à taux plein. Une fois le montant générateur établi, il est ramené au plafond minimum ou maximum (pour les régimes RG, SSI, MSA, professions libérales et MSA non-salariés) et/ou proratisé entre les différents régimes selon la législation en vigueur. La pension différentielle est calculée ensuite en fonction des ressources de l'assuré estimées préalablement. Les avantages complémentaires sont calculés sur la base de ce montant final si l'assuré est éligible à une majoration.

2.1.Principales hypothèses retenues dans le système universel

Le système universel entre en vigueur en 2025 pour les générations 1975 et suivantes. Cette génération est décalée pour les assurés bénéficiant d'un âge légal de départ dérogatoire par rapport à 62 ans (catégories actives de la fonction publique et catégories équivalentes dans les régimes spéciaux).

L'acquisition de points se fait sur la base d'un taux de rendement instantané (rapport entre la valeur de service et la valeur d'achat du point) de 5,5 % pour les périodes postérieures à 2025. Les droits acquis pour la partie de carrière avant la réforme sont liquidés lors du départ en retraite selon les règles applicables avant la mise en place du système universel[1].

L'indexation de la valeur du point est basée sur le salaire moyen par tête, avec une période de transition de 2025 à 2042 pendant laquelle cette indexation est réalisée par une pondération entre

[1] Il est tenu compte, le cas échéant, des évolutions d'ores et déjà prévues par certains régimes pour adapter leurs paramètres en fonction de leur besoin de financement prévisionnel.

inflation et salaire moyen par tête. Pour les droits acquis avant 2025 dans les régimes actuels, les valeurs d'achat et de service des régimes par point restent indexés sur l'inflation, sauf pour l'Agirc-Arrco pour lequel les valeurs du point suivent l'évolution projetée dans le dernier rapport du COR[1].

L'âge du taux plein du système universel, qui sera fixé à l'entrée en vigueur du système par l'instance de gouvernance du système universel de retraite, est, dans le cadre de ces exercices de microsimulation et de manière conventionnelle, fixé à 65 ans pour la première génération concernée (née en 1975). Il augmente ensuite d'un mois par génération pour tenir compte des gains d'espérance de vie projetés par l'INSEE, selon une règle de partage entre la durée de vie active (2/3) et la durée de vie en retraite (1/3). A cet âge, le taux de rendement instantané (rapport entre la valeur de service et la valeur d'achat) atteint 5,5 %.

2.2.Description des effets attendus de la réforme sur les comportements

La simulation prend en compte les modifications de comportement induites par les nouvelles conditions de départ du système universel (atteinte du taux plein liée à l'âge d'équilibre et non à l'atteinte de la durée d'assurance requise ou de l'âge d'annulation de la décote). Conventionnellement, on considère que les assurés qui recherchent le taux plein dans le système actuel – environ 7 assurés sur 10 - rechercheront également l'âge du taux plein dans le système universel : une partie des assurés reculeront leur âge de départ pour atteindre cet âge du taux plein et une partie des assurés pourront partir plus tôt (*cf.* partie 3B).

Avec les hypothèses retenues dans la présente étude d'impact, certains assurés avancent leur âge de départ : ceux partant dans le système actuel après l'âge d'équilibre et sans surcote (en particulier ceux attendant l'âge d'annulation de la décote à 67 ans) : un tiers à partir de la génération 1977, de 2 ans en moyenne pour la génération 1977 mais de seulement 2 mois en moyenne pour la génération 1999, l'âge d'équilibre se rapprochant progressivement de l'âge d'annulation de la décote du système actuel en raison des hypothèses conventionnelles utilisées dans le modèle.

D'autres assurés reculent leur âge de départ : les personnes encore en emploi partant actuellement au taux plein entre 62 ans et l'âge d'équilibre : un cinquième à partir de la génération 1977, de 2 ans en moyenne pour la génération 1977 et de près de 3 ans et demi en moyenne pour la génération 1999.

Les effets de la réforme systémique sur les comportements de départ de différentes catégories d'assurés sont résumés dans le tableau ci-après :

[1] La valeur d'achat du point est indexée sur la progression du salaire moyen sur la période 2019-2033. La valeur de service est quant à elle indexée sur les prix pendant 4 ans (2019-2022), puis sur la progression du salaire moyen minorée d'un coefficient de soutenabilité égal à -1,16 point sur la période 2023-2033. Par la suite, la valeur d'achat et la valeur de service sont indexées sur le salaire moyen minoré d'un coefficient de soutenabilité égal à -1,16 point.

Tableau 43 - Hypothèses de comportement de départs avec la réforme

Départs dans la situation avant réforme	Comportement de départ avec la réforme	G 1980
		parts
départ < âge légal Retraites anticipées pour carrières longues	Inchangé****	3%
départ < âge légal Retraites anticipées amiante, incapacité permanente et handicap	Inchangé	1%
départ < âge légal Catégories actives (fonction publique + régimes spéciaux)	**Recul** à l'âge pivot spécifique à leur catégorie	2%
départ < âge légal Catégories superactives (fonction publique et régimes spéciaux) et militaires	Inchangé pour militaires (y compris pour leur seconde liquidation) et **recul** à l'âge pivot pour les super-actifs	2%
Age légal <= départ Inaptes et invalides ***	Inchangé	19%
âge légal <= départ < âge d'équilibre Avec décote	Inchangé	9%
âge légal <= départ < âge d'équilibre Taux plein* et inactifs	Inchangé	2%
âge légal <= départ < âge d'équilibre Taux plein* et actifs	**Recul** si né à partir de 1975 vers l'âge pivot	22%
âge d'équilibre <= départ Avec surcote	Inchangé	9%
âge d'équilibre <= départ Sans surcote**	**Avance** si né à partir de 1975 vers l'âge pivot	30%

Source : Cnav-DSPR - Modèle Prisme Tous Régimes

* Ces catégories incluent des assurés avec surcote et des assurés avec le taux plein par l'âge

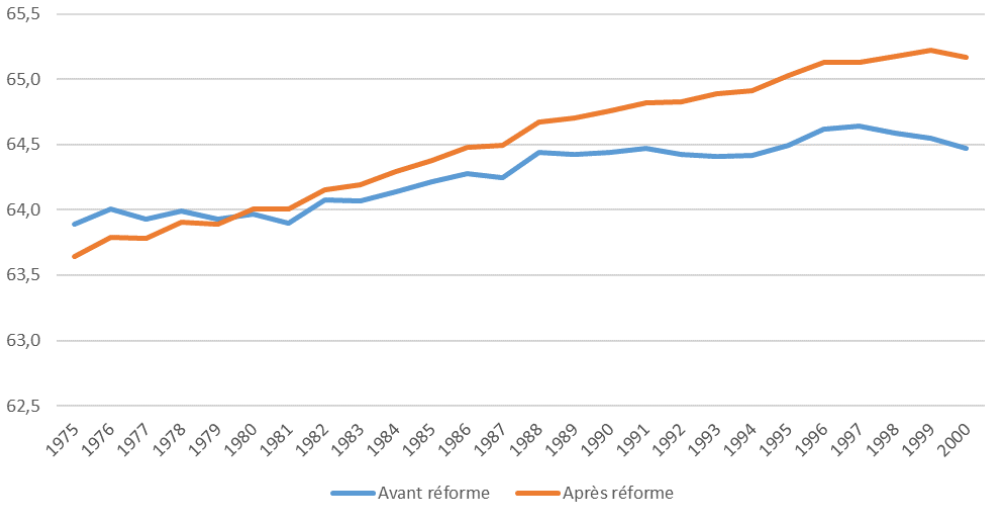
** Cette catégorie inclut des assurés avec décote.

*** Cette catégorie inclut les départs avec utilisation de points du C2P pour la retraite.

Âges d'équilibre : génération 1980 : 65 ans et 5 mois **** A noter que les assurés éligibles à la retraite anticipée au titre d'une longue carrière qui ne liquident pas avant l'âge légal subiraient une décote calculée relativement à l'âge pivot de droit commun. Avec les règles retenues dans ce scénario, un certain nombre des assurés concernés avanceraient probablement leur départ pour limiter ou annuler la décote. Cette modification de comportement n'a pas été prise en compte ici.

Au total, l'âge moyen de liquidation avance jusqu'à la génération 1979 et recule pour les générations suivantes (*cf.* graphique ci-dessous) :

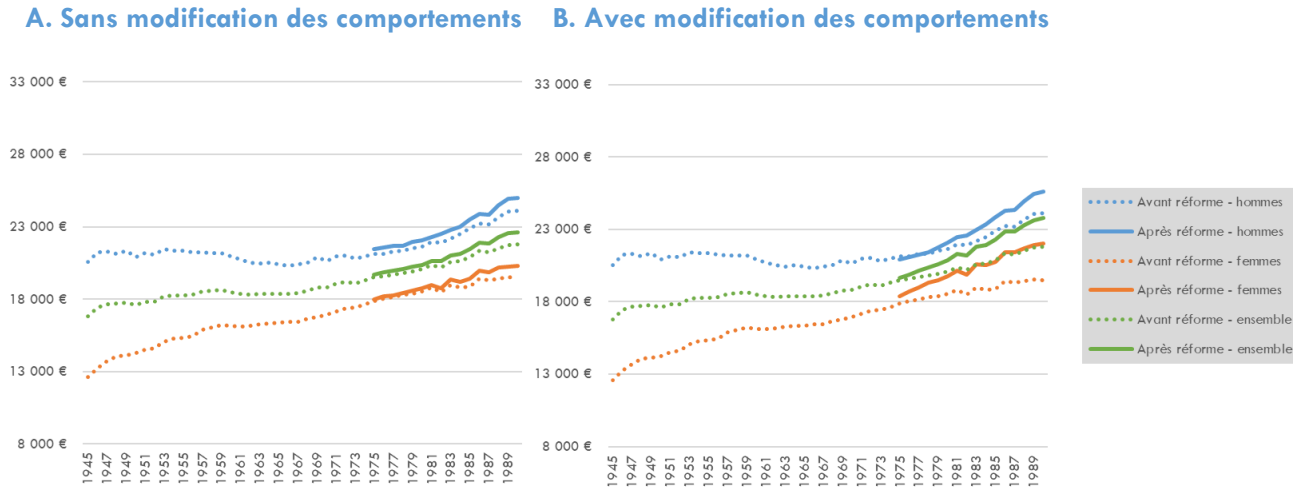
Graphique 73 - Age moyen à la liquidation par génération



Source : Cnav, modèle PRISME

La hausse de l'âge moyen de liquidation permet d'augmenter significativement les pensions versées : la prise en compte des comportements augmente ainsi la pension moyenne de 5 % pour la génération 1990.

Graphique 74 - Impact de la prise en compte des comportements sur les pensions moyennes



Source : Cnav, Modèle Prisme

Ces variations s'expliquent notamment par les reculs et avancées de départ des premières générations. Une fois le système monté en charge, les masses de prestations seraient supérieures, en l'absence de modification des comportements, d'environ 2 Md€ à celles obtenues dans le scenario central de l'étude d'impact (sur la période 2045-2050).

Il n'est pas effectué de bouclage macroéconomique après prise en compte de ces hypothèses comportementales. Ainsi, la croissance des effectifs de cotisants selon les régimes, les niveaux de taux de chômage et de croissance des salaires de long terme (respectivement 7% et 1,3 % par an dans ces simulations) peuvent se trouver légèrement en-dessous ou au-dessus des cibles. Par

exemple, si une année donnée, les assurés reculent leur date de départ mais qu'aucun ne l'avance, le taux de croissance des effectifs de cotisants serait légèrement supérieur à l'hypothèse fournie par le COR. Concrètement, aucun d'effet de substitution n'est intégré entre les assurés présents sur le marché du travail (une telle hypothèse de substitution reviendrait à supposer que les assurés avançant leur date de départ « libéreraient » des emplois pour de plus jeunes générations et inversement pour les reculs), ni d'effet « horizon » (qui reviendrait à supposer qu'en reculant leur départ en retraite, les assurés parviendraient à revenir sur le marché du travail s'ils s'en étaient écartés).

2.3.Méthodologie d'estimation de l'importance des mécanismes de solidarité

L'estimation de l'importance des mécanismes de solidarité repose nécessairement sur des hypothèses conventionnelles, détaillées ci-après.

La première étape consiste à supprimer l'ensemble des dispositifs de solidarité : seuls les points et périodes cotisés ont été retenus et seules les masses versées à partir de l'âge légal sont comptabilisées. Ainsi, les assurés peuvent perdre le bénéfice du taux plein si leur durée cotisée est inférieure à la durée requise. De même, un assuré qui bénéficie de la surcote grâce aux dispositifs de solidarité (en ayant atteint le taux plein dès l'âge légal par exemple) peut en perdre le bénéfice si la durée cotisée demeure insuffisante. Cette étape permet d'obtenir le poids global de la solidarité si aucun dispositif n'existait.

En deuxième étape, est ajouté à la période purement contributive calculée dans la première étape un mécanisme de solidarité pris individuellement, comme par exemple les points chômage, ou l'attribution du taux plein pour les inaptes/invalides, ou encore les masses versées avant l'âge légal pour les retraites anticipées pour carrière longue (RACL), etc.

La troisième et dernière étape consiste à recalibrer la part de chaque mécanisme afin que la somme de ces derniers pris individuellement soit cohérente avec le chiffrage de la part totale de la solidarité réalisée lors de l'étape 1.

Pour le cas spécifique des dispositifs de départ anticipé, est comptabilisée en plus l'ensemble des prestations versées entre l'âge effectif du départ en retraite de l'individu et l'âge légal du droit commun.

G. ILLUSTRATION DES EFFETS DE LA RÉFORME SUR CAS-TYPES

I. Des cas-types illustratifs de plusieurs trajectoires de carrière

L'approche par cas-type permet d'identifier les effets du système universel sur des profils de carrières types.

Ces profils sont cependant théoriques et ne reflètent pas la complexité des trajectoires réelles de carrière. Ils ont pour objectif, à partir d'une trajectoire théorique simplifiée et donc plus intelligible, d'illustrer de manière pédagogique les effets de la réforme. C'est pourquoi ils complètent l'approche par microsimulation, qui se fonde sur des trajectoires de carrières projetées à partir d'informations observées.

Les résultats présentés ci-après comparent les pensions mensuelles brutes obtenues par les assurés avant et après réforme des retraites. Les taux de remplacement bruts, c'est-à-dire le montant de la pension brute rapporté au dernier revenu d'activité, sont également présentés. Au-delà du niveau de ces indicateurs, qui dépend en partie des hypothèses retenues, la comparaison entre les différents cas-types est intéressante pour analyser l'effet du nouveau mode de calcul des pensions.

Les cas-types présentés sont ceux d'assurés nés en 1975 (première génération liquidant sa pension dans le système universel), 1980, 1990 ou 2003 (ayant cotisé durant l'ensemble de sa carrière au système universel) ; ils ont débuté leur carrière à l'âge de 22 ans et l'achèvent entre 62 et 67 ans.

L'âge d'équilibre du système universel s'établit pour ces générations à 65 ans et la durée d'assurance requise à 43 années[1]. Ainsi, les assurés ayant effectué une carrière complète, sans interruption, atteignent, dans la situation hors réforme, leur durée d'assurance requise à 65 ans, correspondant à l'âge d'équilibre du système universel.

1. LES CAS-TYPES DE SALARIÉS DU PRIVÉ

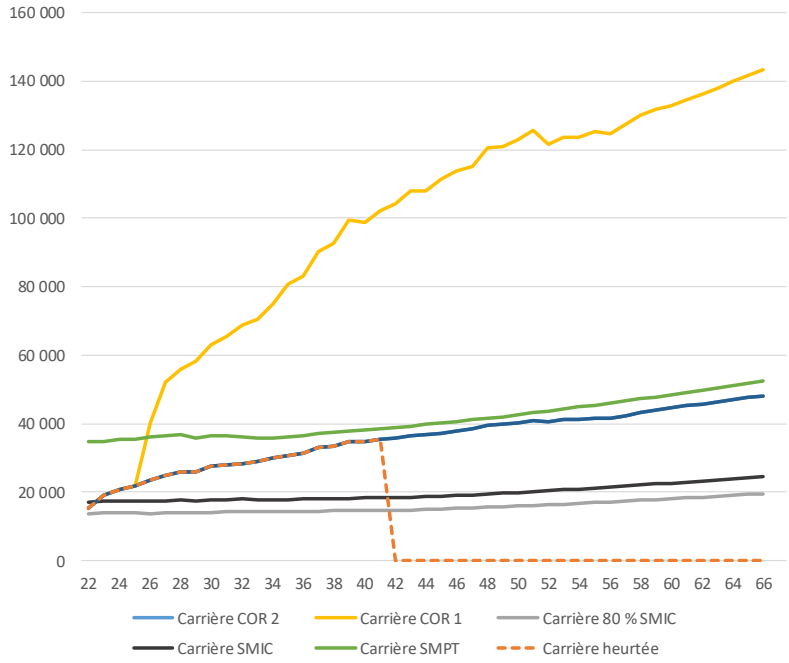
Les carrières-types retenues sont identiques à celles développées dans le cadre du rapport Delevoye (*cf.* graphique *infra*), et sont pour la plupart issues des travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR) :

- Cadre supérieur (dit « COR 1 ») : il s'agit d'un salarié du privé qui débute sa carrière comme non-cadre avec un salaire dans le premier tiers de la distribution des salaires puis devient cadre et termine sa carrière au niveau du dernier décile de la distribution des salaires. Sur sa carrière, son salaire moyen est équivalent à environ 85 000 € par an ;
- Non-cadre à carrière ascendante (dit « COR 2 ») : il s'agit d'un salarié du privé non-cadre avec un salaire égal au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des rémunérations (à chaque âge). Sur sa carrière, son salaire moyen est équivalent à environ 30 000 € par an ;
- Salarié au SMIC : il s'agit d'un salarié du privé qui effectue toute sa carrière comme non-cadre avec un salaire équivalent au SMIC ;

[1] A titre conventionnel, dans la situation hors réforme, la durée d'assurance requise (DAR) est fixée à 43 ans (172 trimestres) pour les générations 1980 et 1990, soit le niveau atteint pour la génération 1973 à l'issue de la prolongation de la DAR prévue par la loi de 2014. Ainsi, aucun ajustement de la DAR n'est intégré pour tenir compte des hausses de la durée de vie projetées dans le scénario du COR (à la différence de la convention adoptée dans le cadre de l'exercice de microsimulation ou pour les cas-types présentés dans le rapport remis par M. Delevoye en juillet 2019). Par parallélisme, dans la situation après réforme (système universel), l'âge d'équilibre demeure fixé à 65 ans pour les générations 1975 et postérieures.

- Salarié au SMPT : il s'agit d'un salarié du privé qui effectue toute sa carrière comme non-cadre avec un salaire équivalent au salaire moyen par tête (SMPT) de l'ensemble de l'économie. Sur sa carrière, son salaire moyen est équivalent à environ 38 000 € par an ;
- Salarié au SMIC à temps partiel : il s'agit d'un salarié du privé qui effectue toute sa carrière comme non-cadre avec un salaire équivalent à 80 % du SMIC ;
- Salarié à carrière heurtée : il s'agit d'un salarié du privé non-cadre avec un salaire égal au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des rémunérations (à chaque âge). A 42 ans, il perd son emploi et devient bénéficiaire de l'ARE pour 2 ans, puis de l'ASS pour 2 ans, il reste ensuite au chômage non indemnisé pour une période d'un an et demi avant d'être inactif jusqu'à sa liquidation.

Graphique 75 - Trajectoire salariale des cas-types de salariés (salaires annuels bruts, en € 2019)



Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

2. LES CAS-TYPE DE FONCTIONNAIRES

Les cas-types retenus pour la fonction publique permettent de couvrir un large panel de types de carrières (profils plus ou moins ascendants, part de primes dans la rémunération faible ou plus élevée).

Les tableaux qui suivent listent les différents cas-types présentés dans l'étude d'impact (les groupements correspondent à la fonction publique auxquelles correspondent les cas-types – FPE/FPT/FPH – et le statut de l'agent – sédentaire ou actif). Les carrières de ces cas-types ont été constituées par la DGAFP ou le ministère correspondant (les grilles des enseignants ont été communiquées par le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse par exemple).

Une précision doit être apportée : par souci de réalisme, les deux carrières de chargé de recherche et de directeur de recherche ont été simulées pour des débuts de carrière à 28 ans, et non 22 ans comme pour les autres carrières-types.

Ont été retenues comme hypothèses d'évolution des rémunérations une indexation de la valeur du point d'indice de la fonction publique sur l'inflation (évolution constatée sur les 30 dernières années) et une évolution de la part des primes de 0,23 point par an (hypothèse retenue par le COR).

Tableau 44 - Liste des cas-types pour la FPE – fonctionnaires sédentaires

Cas types FPE civile – sédentaires	Catégorie / parcours	Taux de prime en fin de carrière	Actifs/ Sédentaires
Adjoint administratif recruté C2, passant B, puis A	C / B / A	35,9%	S
Adjoints administratifs du ministère de l'éducation nationale (C type)	C	12,7%	S
Administrateur civil (3 grades/2 emplois)	A+	104,9%	S
Attaché d'administration devant attaché principal puis hors classe	A	55,9%	S
Attaché d'administration devenant attaché principal	A	35,2%	S
Chargé de recherche	A+	3,4%	S
Directeur de recherche	A+	7,1%	S
Magistrat judiciaire (2 grades)	A+	54,7%	S
Professeur certifié	A	9,6%	S
Professeur des écoles	A	8,1%	S
Secrétaire administratif (B type)	B	40,3%	S
Secrétaire administratif (B-A)	B / A	35,0%	S

Tableau 45 - Liste des cas-types pour la FPH et la FPT

Cas types FPH et FPT (CNRACL)	Taux de prime en fin de carrière	Actifs/ Sédentaires	Fonction publique
Adjoint technique territorial	22,3%	S	FPT
Agent spécialisé principal de 2ème classe puis de 1ère classe	17,7%	S	FPT
Aide-soignant	24,2%	A	FPH
Infirmier	29,9%	S	FPH
Rédacteur territorial	28,1%	S	FPT

II. Résultats pour les cas-types de salariés

Pour la plupart des cas-types (carrières complète au SMIC à temps plein ou temps partiel, au SMPT, ou cas-type n°2 du COR avec une carrière ascendante), la réforme est globalement neutre sur les montants de pension perçus. Elle conduit à une légère dégradation des montants de pension perçus

en cas de départ avant l'âge d'équilibre (à l'exception des cas-types SMIC et 80 % du SMIC pour la génération 2003). Au-delà de cet âge d'équilibre, les pensions du système universel deviennent supérieures aux pensions hors réforme, cette amélioration s'amplifiant à mesure du recul du départ de l'assuré en retraite.

Tableau 46 - Salarié non-cadre à carrière ascendante (dit « COR 2 »), sans enfant

	Génération	1975						1980					
	Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
	Date de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	1 650 €	1 802 €	1 961 €	2 128 €	2 241 €	2 357 €	1 722 €	1 883 €	2 052 €	2 228 €	2 349 €	2 473 €
	Avec système universel	1 605 €	1 759 €	1 922 €	2 094 €	2 276 €	2 466 €	1 683 €	1 850 €	2 026 €	2 211 €	2 406 €	2 610 €
Taux de remplacement brut	Hors système universel	47%	51%	55%	59%	61%	64%	46%	50%	54%	58%	60%	63%
	Avec système universel	46%	50%	54%	58%	62%	67%	45%	49%	53%	57%	62%	66%

	Génération	1990						2003					
	Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
	Date de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	1 905 €	2 087 €	2 278 €	2 478 €	2 617 €	2 759 €	2 224 €	2 438 €	2 664 €	2 899 €	3 064 €	3 231 €
	Avec système universel	1 891 €	2 081 €	2 283 €	2 495 €	2 718 €	2 953 €	2 131 €	2 350 €	2 581 €	2 826 €	3 084 €	3 356 €
Taux de remplacement brut	Hors système universel	45%	49%	53%	56%	59%	61%	45%	48%	52%	56%	58%	61%
	Avec système universel	45%	49%	53%	57%	61%	66%	43%	46%	50%	54%	59%	63%

Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

Tableau 47 - Salarié au salaire moyen (SMPT) durant toute sa carrière, sans enfant

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
SMPT Sans enfants	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	1 838 €	2 002 €	2 175 €	2 357 €	2 479 €	2 604 €	1 914 €	2 089 €	2 273 €	2 466 €	2 597 €	2 731 €
		Avec système universel	1 787 €	1 956 €	2 134 €	2 323 €	2 521 €	2 731 €	1 868 €	2 051 €	2 244 €	2 447 €	2 660 €	2 885 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	49%	52%	56%	60%	62%	65%	46%	50%	54%	58%	60%	63%
		Avec système universel	47%	51%	55%	59%	63%	68%	46%	50%	54%	58%	63%	67%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
SMPT Sans enfants	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	2 111 €	2 308 €	2 516 €	2 735 €	2 885 €	3 039 €	2 456 €	2 688 €	2 932 €	3 189 €	3 367 €	3 549 €
		Avec système universel	2 099 €	2 308 €	2 529 €	2 762 €	3 008 €	3 265 €	2 517 €	2 770 €	3 037 €	3 319 €	3 615 €	3 926 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	46%	50%	53%	57%	60%	62%	45%	49%	53%	57%	59%	61%
		Avec système universel	46%	50%	54%	58%	62%	67%	46%	50%	55%	59%	63%	68%

Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

Pour les assurés dont les revenus sont les plus modestes (SMIC à temps plein ou partiel), l'atteinte de l'âge du taux plein déclenche le versement du minimum de pension, plus généreux dans le système universel, et conduit à une amélioration très significative du montant des pensions.

Tableau 48 - Salarié au SMIC à temps complet durant toute sa carrière, sans enfant

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
SMIC Sans enfants	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	884 €	962 €	1 044 €	1 130 €	1 187 €	1 245 €	914 €	997 €	1 084 €	1 175 €	1 237 €	1 300 €
		Avec système universel	858 €	938 €	1 022 €	1 323 €	1 408 €	1 494 €	891 €	978 €	1 069 €	1 411 €	1 501 €	1 594 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	49%	53%	57%	61%	63%	65%	46%	50%	54%	58%	60%	63%
		Avec système universel	48%	52%	56%	71%	75%	78%	47%	51%	55%	71%	75%	78%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
SMIC Sans enfants	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	1 002 €	1 096 €	1 194 €	1 298 €	1 369 €	1 442 €	1 163 €	1 273 €	1 389 €	1 510 €	1 594 €	1 681 €
		Avec système universel	996 €	1 096 €	1 201 €	1 606 €	1 708 €	1 814 €	1 192 €	1 312 €	1 439 €	1 899 €	2 021 €	2 145 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	46%	50%	54%	57%	60%	62%	45%	49%	53%	57%	59%	61%
		Avec système universel	46%	50%	54%	71%	75%	78%	46%	50%	55%	71%	75%	78%

Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

Tableau 49 - Salarié au SMIC à temps partiel durant toute sa carrière, sans enfant

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
80% SMIC Sans enfants	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	707 €	770 €	835 €	948 €	954 €	996 €	732 €	798 €	867 €	949 €	989 €	1 040 €
		Avec système universel	686 €	750 €	818 €	1 323 €	1 408 €	1 494 €	713 €	782 €	855 €	1 411 €	1 501 €	1 594 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	49%	53%	57%	61%	63%	65%	46%	50%	54%	58%	60%	63%
		Avec système universel	48%	52%	56%	89%	93%	98%	47%	51%	55%	89%	93%	98%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
80% SMIC Sans enfants	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	802 €	877 €	956 €	1 038 €	1 095 €	1 154 €	930 €	1 018 €	1 111 €	1 208 €	1 276 €	1 344 €
		Avec système universel	797 €	877 €	961 €	1 606 €	1 708 €	1 814 €	954 €	1 050 €	1 151 €	1 899 €	2 021 €	2 145 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	46%	50%	54%	57%	60%	62%	45%	49%	53%	57%	59%	61%
		Avec système universel	46%	50%	54%	89%	93%	98%	46%	50%	55%	89%	93%	98%

Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

Le cas-type n° 1 du COR (cadre) illustre la situation d'un salarié à carrière très ascendante, c'est-à-dire dont la rémunération a fortement augmenté tout au long de la carrière et se situe à un niveau très élevé au moment de son départ en retraite (plus de deux plafonds annuels de la sécurité sociale).

Ce cas-type bénéficiera d'une pension supérieure quel que soit son âge de départ : les cotisations entre 1 et 3 plafonds de la sécurité sociale, en hausse, ouvrent davantage de droits dans le futur système. Cette amélioration devient significative à partir du moment où l'assuré atteint l'âge d'équilibre et s'amplifie au-delà.

Tableau 50 - Salarié cadre à carrière très ascendante (dit « COR 1 »), sans enfant

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
COR 1 Sans enfants	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	3 647 €	3 966 €	4 302 €	4 654 €	4 860 €	5 070 €	3 761 €	4 097 €	4 449 €	4 819 €	5 040 €	5 266 €
		Avec système universel	3 721 €	4 100 €	4 503 €	4 930 €	5 383 €	5 863 €	3 985 €	4 404 €	4 848 €	5 318 €	5 815 €	6 339 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	35%	38%	40%	43%	45%	46%	46%	50%	54%	58%	60%	63%
		Avec système universel	36%	39%	42%	46%	49%	53%	36%	39%	43%	46%	50%	54%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
COR 1 Sans enfants	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	4 101 €	4 476 €	4 869 €	5 283 €	5 533 €	5 789 €	4 756 €	5 195 €	5 656 €	6 140 €	6 437 €	6 739 €
		Avec système universel	4 739 €	5 240 €	5 772 €	6 335 €	6 929 €	7 556 €	5 742 €	6 350 €	6 995 €	7 678 €	8 398 €	9 159 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	33%	35%	38%	40%	42%	43%	32%	34%	37%	40%	41%	43%
		Avec système universel	38%	41%	45%	48%	52%	56%	39%	42%	46%	50%	54%	58%

Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

Le cas-type à carrière heurtée illustre la situation d'un salarié perdant son emploi à 42 ans. Il devient ensuite bénéficiaire de l'ARE pour deux ans, puis de l'ASS également pour deux ans. Il reste ensuite inactif jusqu'à son départ en retraite. Le système universel lui est favorable quel que soit son âge de liquidation.

Tableau 51 - Salarié à carrière heurtée, sans enfant

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Carrière heurtée Sans enfants	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	686 €	731 €	777 €	820 €	863 €	906 €	703 €	750 €	797 €	841 €	885 €	930 €
		Avec système universel	767 €	813 €	859 €	905 €	951 €	997 €	730 €	774 €	817 €	861 €	905 €	949 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	24%	26%	28%	29%	31%	32%	24%	26%	27%	29%	30%	32%
		Avec système universel	27%	29%	31%	32%	34%	36%	25%	26%	28%	29%	31%	32%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Date de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Carrière heurtée Sans enfants	Pension brute (€ 2019)	Hors système universel	736 €	785 €	834 €	881 €	927 €	974 €	835 €	891 €	946 €	999 €	1 052 €	1 105 €
		Avec système universel	793 €	846 €	899 €	952 €	1 006 €	1 061 €	1 006 €	1 080 €	1 155 €	1 232 €	1 311 €	1 392 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	23%	24%	26%	27%	28%	30%	22%	23%	24%	26%	27%	29%
		Avec système universel	24%	26%	27%	29%	31%	32%	26%	28%	30%	32%	34%	36%

Source : DSS/SDEPF/6C – maquette Osiris

III. Résultats pour les cas-types de fonctionnaires

Les simulations sur carrières-types de fonctionnaires présentées ci-après renvoient aux trois versants de la fonction publique (territoriale, hospitalière et d'État).

1. Fonctionnaires d'État sédentaires

La situation avant/après pour les fonctionnaires dépend principalement de deux paramètres :

- Le taux de primes : l'intégration des primes dans l'assiette de cotisation retraite pour les fonctionnaires est un des principaux changements pour le calcul de la retraite des fonctionnaires. Dans le système actuel, les primes des fonctionnaires ne sont que partiellement cotisées au régime additionnel de retraite de la fonction publique (RAFP) : le taux de cotisation est de 10 % (5 % de part salariale et 5 % de part patronale), sur une assiette qui ne peut dépasser 20 % du traitement indiciaire brut. Dans le futur système, l'intégralité de la rémunération sera soumise à cotisation retraite, sans distinction entre traitement indiciaire et rémunération indemnitaire.

- La progression de carrière : les droits du futur système seront revalorisés sur l'évolution des salaires moyens de l'ensemble de la population, dont la progression est plus dynamique que celle de la valeur du point de la fonction publique. Ce mode de revalorisation avantagera donc les agents dont la progression de fin de carrière était faible. Inversement, la « règle des 6 derniers mois » accordait un avantage relatif aux individus aux carrières ascendantes par rapport à ceux avec une carrière plus plate, sur toute la carrière ou sur les seules dernières années avant la retraite. Les changements de mode de calcul de la pension ainsi que de mode de revalorisation des droits ont donc des effets contrastés en fonction du profil de carrière des individus : les progressions de grades et d'échelons en fin de carrière seront donc moins

valorisés que dans le système actuel tandis que les carrières ou les fins de carrière les plus plates trouveront avantage aux règles du système universel.

Ces deux facteurs (part des primes dans la rémunération totale et profil de carrière) combinent leurs effets sur les niveaux des pensions dans le système cible avec d'autres facteurs tels que la génération qui, avec l'âge de début d'activité et surtout l'âge d'entrée dans la fonction publique, détermine la part de carrière qui sera réalisée dans le système universel. En effet, dès lors que les droits acquis avant 2025 seront conservés à 100 % par les modalités de transition envisagées, l'impact du passage au nouveau système sera d'autant plus important que la part de la carrière post 2025 sera elle-même importante.

Toutefois, afin que les impacts du changement de règle ne modifient pas radicalement les perspectives actuelles de pension, des garanties seront apportées aux enseignants, dont les primes sont faibles par rapport à celles de fonctionnaires comparables. Ces personnels bénéficieront ainsi d'une revalorisation progressive et significative de leurs primes. Ces éléments devront se décliner dans le cadre du dialogue social propre aux deux ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse d'une part, de l'enseignement supérieur et de la recherche d'autre part. Dès lors que les impacts du nouveau système seront progressifs et proportionnels à la durée de carrière dans le nouveau système, la revalorisation des primes des enseignants et des chercheurs qui leur permettra de ne pas subir de baisse de pension pourra donc intervenir elle aussi progressivement. Elle portera en priorité sur les générations concernées par le nouveau système et les débuts de carrière.

Tableau 52 - Adjoint administratif C – Ministère de l'éducation nationale

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Adjoint administratif C - ministère de l'éducation nationale	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 352	1 467	1 586	1 709	1 796	1 884	1 359	1 474	1 594	1 717	1 805	1 892
		Avec système universel	1 301	1 414	1 532	1 656	1 785	1 920	1 300	1 418	1 540	1 669	1 803	1 942
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	51%	55%	59%	63%	66%	69%	50%	54%	58%	63%	66%	68%
		Avec système universel	49%	53%	57%	61%	66%	71%	48%	52%	56%	61%	65%	70%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Adjoint administratif C - ministère de l'éducation nationale	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 365	1 481	1 601	1 724	1 812	1 900	1 367	1 483	1 603	1 727	1 815	1 903
		Avec système universel	1 315	1 440	1 570	1 707	1 851	2 001	1 372	1 509	1 653	1 804	1 962	2 128
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	48%	52%	56%	61%	63%	66%	46%	50%	54%	58%	60%	63%
		Avec système universel	47%	51%	55%	60%	65%	70%	46%	51%	55%	60%	65%	71%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 53 - Adjoint administratif C ascendant

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Adjoint administratif C ascendant	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 303	2 499	2 703	2 965	3 116	3 268	2 308	2 505	2 708	2 971	3 123	3 274
		Avec système universel	2 295	2 504	2 723	2 987	3 231	3 487	2 286	2 503	2 730	2 996	3 248	3 511
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	42%	46%	50%	53%	56%	58%	42%	45%	49%	53%	55%	58%
		Avec système universel	42%	46%	50%	54%	58%	62%	42%	45%	49%	53%	57%	62%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Adjoint administratif C ascendant	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 310	2 507	2 710	2 974	3 125	3 277	2 311	2 508	2 712	2 975	3 126	3 278
		Avec système universel	2 278	2 504	2 742	3 008	3 273	3 551	2 166	2 398	2 642	2 901	3 175	3 462
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	41%	44%	47%	51%	54%	56%	39%	42%	46%	49%	51%	54%
		Avec système universel	40%	44%	48%	52%	56%	61%	37%	40%	44%	48%	52%	57%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 54 - Attaché administratif devenu principal

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Attaché administratif devenu principal	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 355	2 555	2 763	2 977	3 129	3 281	2 362	2 563	2 771	2 985	3 137	3 290
		Avec système universel	2 409	2 626	2 854	3 092	3 343	3 606	2 457	2 687	2 927	3 178	3 442	3 716
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	43%	46%	50%	54%	56%	59%	42%	46%	49%	53%	56%	58%
		Avec système universel	44%	48%	52%	56%	60%	65%	44%	48%	52%	56%	61%	66%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Attaché administratif devenu principal	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 366	2 566	2 774	2 989	3 141	3 294	2 366	2 566	2 774	2 989	3 141	3 294
		Avec système universel	2 512	2 755	3 012	3 280	3 562	3 857	2 578	2 840	3 117	3 407	3 713	4 033
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	41%	44%	48%	51%	54%	56%	39%	43%	46%	49%	52%	54%
		Avec système universel	44%	48%	52%	56%	61%	66%	43%	47%	52%	56%	61%	66%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 55 - Attaché administratif devenu hors classe

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Attaché administratif devenu hors classe	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 549	2 872	3 258	3 512	3 691	3 870	2 556	2 879	3 266	3 520	3 699	3 879
		Avec système universel	2 630	2 951	3 321	3 610	3 914	4 234	2 668	2 988	3 352	3 653	3 968	4 299
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	36%	40%	45%	48%	50%	53%	36%	39%	44%	48%	50%	52%
		Avec système universel	38%	41%	46%	50%	54%	58%	38%	41%	45%	49%	54%	58%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Attaché administratif devenu hors classe	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 559	2 882	3 270	3 523	3 703	3 883	2 559	2 882	3 270	3 523	3 703	3 883
		Avec système universel	2 717	3 026	3 369	3 685	4 017	4 365	2 725	3 018	3 331	3 661	4 010	4 377
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	35%	38%	43%	46%	49%	51%	34%	37%	42%	45%	47%	49%
		Avec système universel	37%	40%	44%	48%	53%	57%	36%	38%	42%	46%	51%	55%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 56 - Secrétaire administratif - B

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Secrétaire administratif - B	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 633	1 826	1 975	2 128	2 236	2 345	1 639	1 833	1 981	2 135	2 243	2 352
		Avec système universel	1 673	1 862	2 025	2 197	2 377	2 565	1 702	1 893	2 065	2 244	2 432	2 629
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	41%	45%	49%	52%	55%	57%	41%	45%	48%	52%	54%	56%
		Avec système universel	42%	46%	50%	54%	58%	62%	43%	46%	50%	54%	59%	63%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Secrétaire administratif - B	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 642	1 836	1 984	2 138	2 247	2 356	1 642	1 836	1 984	2 138	2 247	2 356
		Avec système universel	1 779	1 970	2 155	2 348	2 552	2 765	1 871	2 061	2 263	2 474	2 697	2 930
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	40%	43%	47%	50%	52%	55%	38%	42%	45%	48%	50%	53%
		Avec système universel	43%	46%	51%	55%	60%	64%	44%	47%	51%	56%	60%	65%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 57 - Secrétaire administratif B puis A

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Secrétaire administatif B puis A	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 832	1 988	2 257	2 432	2 556	2 680	1 838	1 994	2 263	2 439	2 563	2 688
		Avec système universel	1 826	1 992	2 237	2 426	2 623	2 831	1 832	2 005	2 244	2 439	2 644	2 857
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	43%	46%	50%	54%	57%	59%	42%	46%	50%	54%	56%	59%
		Avec système universel	43%	46%	50%	54%	58%	63%	42%	46%	49%	54%	58%	62%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Secrétaire administatif B puis A	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 841	1 997	2 266	2 442	2 567	2 691	1 841	1 997	2 266	2 442	2 567	2 691
		Avec système universel	1 860	2 043	2 269	2 475	2 692	2 918	1 892	2 088	2 295	2 516	2 747	2 991
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	41%	44%	48%	52%	54%	57%	39%	43%	46%	50%	52%	55%
		Avec système universel	42%	46%	48%	53%	57%	62%	41%	45%	47%	51%	56%	61%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 58 - Professeur des écoles

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Professeur des écoles	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 323	2 522	2 728	2 941	3 091	3 241	2 335	2 534	2 741	2 955	3 105	3 256
		Avec système universel	2 241	2 435	2 637	2 849	3 070	3 301	2 227	2 428	2 637	2 856	3 085	3 323
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	52%	56%	60%	65%	68%	71%	51%	55%	59%	64%	67%	70%
		Avec système universel	50%	54%	58%	62%	67%	72%	48%	53%	57%	62%	66%	71%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Professeur des écoles	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 349	2 549	2 757	2 971	3 122	3 274	2 362	2 563	2 771	2 985	3 137	3 290
		Avec système universel	2 155	2 361	2 577	2 803	3 040	3 289	2 088	2 302	2 528	2 766	3 016	3 279
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	49%	53%	57%	62%	65%	67%	47%	51%	55%	59%	62%	64%
		Avec système universel	45%	49%	54%	58%	63%	68%	42%	46%	50%	55%	59%	64%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 59 - Professeur certifié

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Professeur certifié	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 350	2 550	2 757	2 971	3 122	3 274	2 361	2 562	2 770	2 984	3 136	3 288
		Avec système universel	2 292	2 491	2 699	2 916	3 144	3 382	2 289	2 496	2 713	2 939	3 175	3 421
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	50%	54%	58%	63%	66%	69%	50%	54%	58%	62%	65%	68%
		Avec système universel	49%	53%	57%	62%	66%	71%	48%	52%	56%	61%	66%	70%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Professeur certifié	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 366	2 567	2 774	2 989	3 141	3 294	2 366	2 567	2 775	2 990	3 142	3 294
		Avec système universel	2 243	2 457	2 682	2 918	3 165	3 423	2 209	2 434	2 672	2 921	3 184	3 460
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	48%	52%	56%	60%	63%	65%	46%	49%	53%	57%	60%	62%
		Avec système universel	45%	50%	54%	58%	63%	68%	43%	47%	51%	56%	60%	65%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 60 - Professeur agrégé

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Professeur agrégé	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 789	3 026	3 271	3 525	3 705	3 885	2 800	3 038	3 284	3 538	3 719	3 899
		Avec système universel	2 731	2 968	3 216	3 475	3 746	4 030	2 734	2 981	3 239	3 509	3 790	4 084
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	50%	54%	58%	63%	66%	68%	49%	53%	57%	61%	64%	67%
		Avec système universel	49%	53%	57%	62%	66%	71%	48%	52%	56%	61%	65%	70%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Professeur agrégé	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 804	3 042	3 288	3 543	3 723	3 904	2 804	3 042	3 288	3 543	3 723	3 904
		Avec système universel	2 733	2 992	3 265	3 550	3 849	4 161	2 727	3 002	3 291	3 596	3 916	4 252
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	48%	52%	56%	60%	62%	65%	45%	49%	53%	57%	59%	62%
		Avec système universel	46%	51%	55%	60%	65%	69%	44%	48%	53%	58%	63%	68%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 61 - Chargé de recherche

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Chargé de recherche	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 326	2 535	2 753	2 979	3 214	3 456	2 333	2 543	2 762	2 989	3 224	3 468
		Avec système universel	2 196	2 395	2 604	2 823	3 052	3 293	2 159	2 365	2 580	2 806	3 043	3 291
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	46%	50%	54%	58%	63%	67%	45%	49%	53%	57%	62%	66%
		Avec système universel	43%	47%	51%	55%	59%	64%	42%	46%	50%	54%	58%	63%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Chargé de recherche	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 350	2 562	2 782	3 010	3 247	3 493	2 374	2 587	2 808	3 038	3 276	3 523
		Avec système universel	2 116	2 330	2 556	2 794	3 044	3 307	2 151	2 378	2 618	2 871	3 138	3 418
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	44%	48%	51%	55%	60%	64%	42%	46%	49%	53%	57%	61%
		Avec système universel	39%	43%	47%	52%	56%	60%	38%	42%	46%	50%	55%	59%

Âge de début de carrière dans la fonction publique : 28 ans / 6 années de cotisations dans d'autres régimes auparavant

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 62 - Directeur de recherche

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Directeur de recherche	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 826	3 081	3 346	3 620	3 905	4 200	2 836	3 091	3 357	3 632	3 918	4 214
		Avec système universel	2 715	2 962	3 221	3 493	3 778	4 078	2 709	2 966	3 237	3 521	3 818	4 128
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	45%	49%	53%	57%	61%	65%	44%	48%	52%	56%	60%	64%
		Avec système universel	43%	47%	51%	55%	59%	63%	42%	46%	50%	54%	59%	63%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Directeur de recherche	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	2 856	3 113	3 380	3 657	3 944	4 242	2 875	3 133	3 400	3 678	3 966	4 265
		Avec système universel	2 626	2 892	3 173	3 469	3 780	4 106	2 629	2 907	3 202	3 513	3 841	4 185
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	43%	46%	50%	54%	58%	62%	41%	44%	48%	52%	56%	60%
		Avec système universel	39%	43%	47%	51%	56%	60%	37%	41%	45%	49%	54%	58%

Âge de début de carrière dans la fonction publique : 28 ans / 6 années de cotisations dans d'autres régimes auparavant

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

Tableau 63 - Magistrat (2 grades)

		Génération	1975						1980					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Magistrat (2 grades)	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	3 232	3 506	3 791	4 084	4 292	4 501	3 241	3 516	3 800	4 094	4 303	4 512
		Avec système universel	3 489	3 812	4 151	4 508	4 883	5 277	3 662	4 011	4 376	4 759	5 160	5 580
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	38%	41%	44%	47%	50%	52%	37%	40%	44%	47%	49%	51%
		Avec système universel	41%	44%	48%	52%	57%	61%	42%	46%	50%	54%	59%	64%

		Génération	1990						2003					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2065	2066	2067	2068	2069	2070
Magistrat (2 grades)	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	3 244	3 519	3 804	4 098	4 306	4 515	3 244	3 519	3 804	4 098	4 306	4 515
		Avec système universel	3 954	4 338	4 741	5 164	5 608	6 072	4 004	4 410	4 838	5 288	5 760	6 256
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	36%	39%	42%	46%	48%	50%	35%	38%	41%	44%	46%	48%
		Avec système universel	44%	49%	53%	58%	62%	67%	43%	48%	52%	57%	62%	67%

Âge de début de carrière : 22 ans

Source : DB/SD6/6BRS et SRE – Modèle Oscar

2. FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX ET HOSPITALIERS

Leur situation est proche de celle des fonctionnaires d'État ci-dessus, excepté pour les personnels qui relèvent aujourd'hui de la catégorie active, qui n'en bénéficieront plus demain et qui verront donc leur situation s'aligner progressivement sur celle des agents sédentaires. Les années de services acquises dans des emplois classés dans la catégorie active avant 2025 seront préservées, et l'âge d'ouverture anticipé devra être fixé pour chacun de ces agents en tenant compte de ces durées.

Tableau 64 - Adjoint technique territorial

		Génération	1980						1990					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Adjoint technique territorial	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 111 €	1 204 €	1 302 €	1 402 €	1 473 €	1 545 €	1 113 €	1 207 €	1 304 €	1 405 €	1 476 €	1 548 €
		Avec système universel	1 122 €	1 224 €	1 331 €	1 442 €	1 558 €	1 679 €	1 195 €	1 307 €	1 424 €	1 547 €	1 675 €	1 809 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	49%	53%	57%	61%	64%	67%	47%	51%	55%	59%	62%	65%
		Avec système universel	49%	53%	58%	63%	68%	73%	51%	56%	60%	65%	71%	76%

Source : DB/SD6/6BRS et Caisse des dépôts/DRS/DVES

Tableau 65 - Infirmier

		Génération	1980						1990					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Infirmier	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 815 €	1 969 €	2 128 €	2 292 €	2 409 €	2 526 €	1 818 €	1 972 €	2 131 €	2 295 €	2 412 €	2 529 €
		Avec système universel	1 874 €	2 048 €	2 229 €	2 419 €	2 618 €	2 825 €	1 983 €	2 172 €	2 371 €	2 579 €	2 797 €	3 025 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	45%	49%	52%	56%	59%	61%	44%	47%	51%	54%	57%	60%
		Avec système universel	46%	51%	55%	59%	64%	69%	47%	52%	56%	61%	66%	71%

Source : DB/SD6/6BRS et Caisse des dépôts/DRS/DVES

Tableau 66 - Agent territorial spécialisé des écoles maternelles

		Génération	1980						1990					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Agent territorial spécialisé des écoles maternelles	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 368 €	1 484 €	1 604 €	1 728 €	1 815 €	1 904 €	1 371 €	1 487 €	1 608 €	1 732 €	1 820 €	1 908 €
		Avec système universel	1 344 €	1 466 €	1 592 €	1 725 €	1 862 €	2 006 €	1 374 €	1 503 €	1 638 €	1 780 €	1 927 €	2 082 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	51%	55%	59%	64%	67%	70%	50%	54%	58%	62%	65%	68%
		Avec système universel	50%	54%	59%	64%	69%	74%	50%	54%	59%	64%	69%	75%

Source : DB/SD6/6BRS et Caisse des dépôts/DRS/DVES

Tableau 67 - Rédacteur territorial

		Génération	1980						1990					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2052	2053	2054	2055	2056	2057
Rédacteur territorial	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 693 €	1 837 €	1 986 €	2 139 €	2 248 €	2 358 €	1 696 €	1 839 €	1 988 €	2 142 €	2 251 €	2 360 €
		Avec système universel	1 690 €	1 847 €	2 012 €	2 184 €	2 364 €	2 552 €	1 724 €	1 890 €	2 066 €	2 250 €	2 442 €	2 644 €
	Taux de remplacement brut	Hors système universel	46%	49%	53%	57%	60%	62%	44%	48%	51%	55%	58%	60%
		Avec système universel	45%	50%	54%	58%	63%	68%	45%	49%	53%	58%	63%	68%

Source : DB/SD6/6BRS et Caisse des dépôts/DRS/DVES

PROJET DE LOI ORGANIQUE

SOMMAIRE

Article 1 : Encadrement du pilotage financier du système universel de retraite 2199
Article 2 : Élargissement du champ des lois de financement de la sécurité sociale..... 2255
Article 3 : Application du système universel aux parlementaires 2300
Article 4 : Application du système universel aux membres du Conseil constitutionnel..... 2355
Article 5 : Adaptation du statut de la magistrature.....239

Article 1 : Encadrement du pilotage financier du système universel de retraite

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ont été créées par la révision constitutionnelle du 22 février 1996 et réformées par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005. Elles déterminent, chaque année, les conditions nécessaires à l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et fixent les objectifs de dépense en fonction des prévisions de recettes. Pour autant, cet équilibre financier n'est pas défini et le Conseil Constitutionnel a considéré « l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice ». Il appartient donc au législateur organique d'en définir les contours à des fins de pilotage financier.

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 ».

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale. Il prévoit également que les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit à ce titre que la loi de financement comprend, dans sa troisième partie, « les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ». En outre, dans sa première partie relative à l'exercice clos, elle détermine, le cas échéant, dans le respect de l'équilibre financier de chaque branche de la sécurité sociale, les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des

déficits de cet exercice, tels que ces excédents ou ces déficits éventuels sont constatés dans les tableaux d'équilibre.

Le Conseil constitutionnel a considéré dans sa décision n°2001-453 DC du 18 décembre 2001 que « l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions qui doivent ou peuvent figurer dans les lois de financement de la sécurité sociale ressortissent au domaine exclusif de la loi organique prévue par la Constitution.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif d'équilibre financier du système universel de retraite est indispensable à sa pérennité même. En érigeant ce principe au niveau d'une contrainte obligeant chaque année la caisse nationale de retraites universelle, le Gouvernement et le Parlement à proposer et décider une trajectoire équilibrée financièrement, le présent article permettra d'assurer une plus grande confiance de l'ensemble des assurés dans la viabilité financière du régime à court terme.

Cet objectif d'équilibre sera apprécié au niveau de l'ensemble des régimes obligatoires d'assurance vieillesse et du fonds de solidarité vieillesse universel qui constituent le système universel de retraite (SUR).

Cette obligation fixée pour chaque loi de financement de la sécurité sociale s'inscrit dans le cadre de l'obligation plus générale faite à la Caisse nationale de retraite universelle de réaliser tous les cinq ans un exercice de projection respectant l'équilibre financier sur les cinq et quarante années suivantes.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Option exclue n° 1

L'objectif d'équilibre pourrait être apprécié et vérifié chaque année en interdisant d'adopter une loi de financement de la sécurité sociale prévoyant un déficit du SUR. Une telle option serait toutefois très contraignante puisqu'elle obligerait à adopter chaque année des dispositions garantissant l'équilibre l'année suivante. Elle serait susceptible de conduire à des modifications trop fréquentes, et dont l'effet trop rapide ne pourrait être anticipé par les populations concernées, des paramètres de l'assurance vieillesse, à rebours de l'objectif de stabilité et de prévisibilité poursuivi par le

Gouvernement. Au plan financier, une telle contrainte serait en outre excessivement prudente. En effet, en obligeant à garantir chaque année l'équilibre pour l'année suivante, cette règle encouragerait à dégager par prudence des excédents chaque année, par des mesures d'économie ou en recettes, ce qui n'est pas le plus pertinent. Enfin, une telle règle serait quasiment impossible à respecter en cas de difficultés économiques, même passagères, sauf à adopter des mesures d'urgence qui pourraient ne pas avoir d'intérêt pour la maîtrise globale des finances publiques (transferts de recettes, par exemple) dans le seul but de respecter la contrainte.

3.1.2. Option exclue n° 2

Il aurait pu être envisagé que la trajectoire financière relative aux régimes obligatoires d'assurance vieillesse adoptée dans chaque loi de financement de la sécurité sociale pour les quatre années suivantes respecte une contrainte d'équilibre fixée pour une période quinquennale donnée. À la différence d'une obligation d'équilibre sur l'année en cours et les quatre suivantes, l'obligation jouerait dans ce cas au regard de la contrainte d'équilibre définie a priori et tous les cinq ans. Cette règle présente l'inconvénient de devoir se référer à des objectifs qui ont été fixés plusieurs années (jusqu'à 5) avant que la loi de financement soit adoptée, alors que la situation économique et financière peut évoluer substantiellement sur une telle durée. Elle pourrait donc se traduire par un niveau de contrainte déconnecté de la réalité et potentiellement inatteignable.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article détermine les règles de pilotage financier du système universel de retraite en cohérence avec les dispositions prévues à l'article 55 de la loi instituant un régime universel de retraite. Il prévoit donc d'une part, l'articulation des lois de financement de la sécurité sociale avec la gouvernance du système universel de retraite afin d'assurer un pilotage unifié et d'autre part, des mécanismes de régulation du SUR.

Ainsi, les lois de financement de la sécurité sociale doivent prendre en compte, dans les prévisions de recettes et dans les objectifs de dépense et de solde, les décisions de la Caisse nationale du système de retraite, à condition qu'elles respectent le dispositif proposé par le présent article. Celui-ci impose d'adopter chaque année une trajectoire financière équilibrée en recettes et en dépenses pour les régimes obligatoires d'assurance vieillesse et le fonds de solidarité vieillesse universel , appréciée sur la période courant de l'exercice en cours au terme du quatrième exercice suivant. Cet équilibre est respecté si le solde cumulé prévisionnel du système universel de retraite sur cette période est positif ou nul.

Un tel mécanisme, de niveau organique, oblige chaque année la Caisse nationale de retraite universelle, le Gouvernement et le Parlement à décider d'une trajectoire financière équilibrée. Tout en laissant à la Caisse nationale de retraite universelle des marges de manœuvre sur les modalités de l'atteinte de cet équilibre, cette règle organique permet de fournir des garanties pour la pérennité du système universel de retraite et participe de la confiance qui lui est accordée.

Néanmoins, cette règle reste une obligation de moyen qui ne s'applique que sur les prévisions de recettes, de dépenses et de soldes. En dépit de cette règle, une dette au titre de la période quinquennale peut être constituée, notamment parce que les soldes constatés sont inférieurs à ceux

prévus sur chaque période quinquennale et négatifs. Afin de pallier ce point de fuite et d'empêcher la constitution d'une dette cumulée importante qui remettrait en cause la viabilité du système universel de retraite, le présent article fait obligation à la loi de financement de la sécurité sociale de prévoir ses modalités d'apurement lorsque la somme de cette dette cumulée représente plus de 3 % des recettes des régimes obligatoires de retraite et du fonds de solidarité vieillesse universel.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article modifie le code de la sécurité sociale puisqu'il crée au chapitre XI du titre IX du livre Ier un article LO19-11-1 et un article LO 19-11-5.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure relève de la seule compétence de la France.

L'article 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime ;
- de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres.

En conséquence, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des États membres (jurisprudence constante de la CJUE), la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

À travers la mise en place d'une règle d'or imposant le retour à l'équilibre tous les cinq ans et l'obligation d'apurer la dette accumulée, le présent article doit permettre d'assurer le pilotage financier du système de retraite universel et donc une meilleure maitrise de son impact financier. Le présent article assure également l'articulation entre les décisions de la Caisse nationale de retraite universelle et les lois de financement de la sécurité sociale de façon à permettre un pilotage unifié et renforcé des finances sociales et des finances publiques dans leur ensemble

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

4.4. IMPACTS SOCIAUX

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article LO. 19-11-5 créé par le présent article entre en vigueur à compter de la loi de financement de la sécurité sociale afférente à l'année 2025.

La règle d'or prévue au premier alinéa de l'article LO. 19-11-1 créé par le présent article s'applique à compter de la loi de financement de la sécurité sociale afférente à l'année 2025. Néanmoins, pour l'application de cette règle d'or dans la LFSS pour 2025, la période quinquennale sur laquelle devra être appréciée la prévision de solde cumulée sera la période 2025-2029.

La règle d'apurement des déficits cumulés prévue au deuxième alinéa de l'article LO. 19-11-1 crée par le présent article s'applique à compter de la loi de financement de la sécurité sociale afférente à l'année 2029.

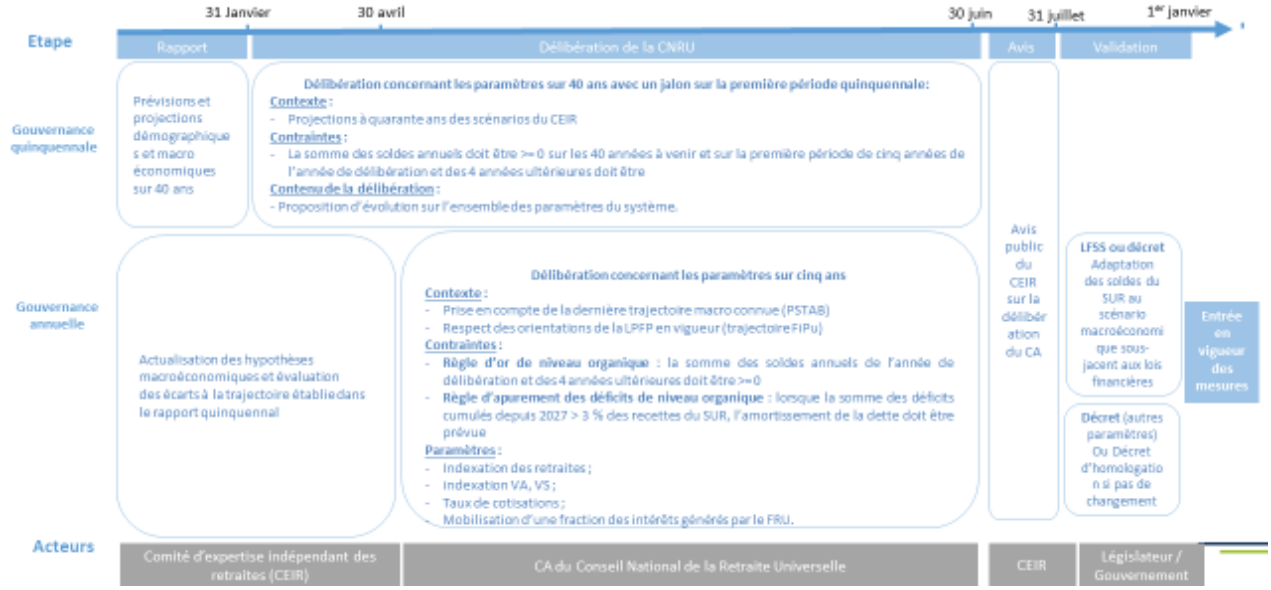
5.2.2. Application dans l'espace

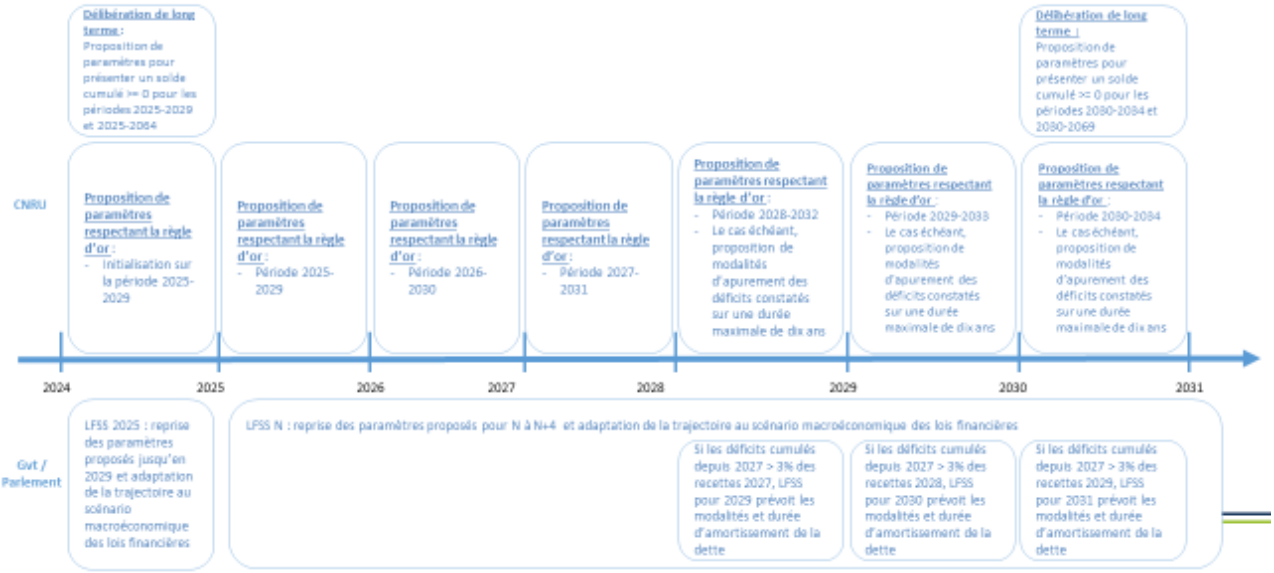
Le présent article ne s'applique ni en Nouvelle Calédonie, ni en Polynésie française qui disposent d'une compétence propre et autonome en matière de protection sociale.

5.2.3. Textes d'application

Aucun texte d'application n'est nécessaire

Présentation schématique du processus de pilotage du nouveau système





Article 2 : Élargissement du champ des lois de financement de la sécurité sociale

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) ont été créées par la révision constitutionnelle du 22 février 1996 et réformées par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005. Elles déterminent, chaque année, les conditions nécessaires à l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et fixent les objectifs de dépense en fonction des prévisions de recettes.

Depuis 1996, le Parlement a donc un droit de regard sur les grandes orientations des politiques en matière de retraite, ainsi que sur leur mode de financement, à travers le vote annuel de la LFSS.

Néanmoins, les LFSS n'étant applicables qu'aux régimes obligatoires de base sécurité sociale, elles ne permettent pas d'avoir une vision complète du champ des retraites et ne constituent pas un levier de pilotage de l'ensemble du système de retraite.

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 ».

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale (dix-septième alinéa). Il prévoit également que les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique (dix-neuvième alinéa). Le législateur organique a restreint le champ d'application des lois de financement de la sécurité sociale aux régimes les plus importants justifiant de plus de 20 000 titulaires de droits propres en 1996, puis aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale en 2005. Sont ainsi demeurés exclus du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale un

certain nombre d'organismes sociaux qui font pourtant partie des administrations de sécurité sociale, et notamment les régimes complémentaires obligatoires de retraite.

En outre, s'il n'existe pas de définition univoque de la sécurité sociale dans la doctrine ou dans les statistiques, la Constitution, en réservant à la loi la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale, a entendu englober l'ensemble des systèmes de protection sociale quelles que soient leurs modalités de gestion administrative ou financière et sans distinguer suivant que la protection est aménagée au moyen de mécanismes d'assurance ou d'assistance. Ainsi, le Conseil Constitutionnel a jugé que relèvent de ces principes fondamentaux prévus à l'article 34 de la Constitution « non seulement les principes du régime général de la sécurité sociale, mais encore ceux applicables aux différents régimes particuliers de prévoyance » (décision n°60-6 L du 8 juillet 1960). Le Conseil d'Etat juge quant à lui que « l'article 34 de la Constitution, en réservant à la loi la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale, a entendu englober dans ces termes l'ensemble des systèmes de protection sociale, quelles que soient leurs modalités de gestion administrative ou financière et, notamment, sans distinguer suivant que la protection est aménagée au moyen de mécanismes d'assurance ou d'assistance ; qu'ainsi, la détermination des principes fondamentaux de l'aide sociale relève de la loi » (arrêt du Conseil d'Etat du 22 octobre 2003, n° 248237).

Le champ de la sécurité sociale est donc plus large que celui couvert par la loi organique relative aux lois de financements de la sécurité sociale dans son état actuel. Le législateur organique peut donc – comme cela est proposé dans le présent article –en cohérence avec le cadre précisé au 19ème alinéa de l'article 34 de la Constitution, étendre le champ de la loi organique aux régimes complémentaires obligatoires de retraite qui sont désormais régis par des dispositions analogues, dans le cadre du SUR, à celles applicables aux régimes obligatoires de base.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La mise en place du système universel de retraite qui se substituera aux règles régissant aujourd'hui les différents régimes de retraite de base et de régime complémentaire impose de se doter d'outils de pilotage financier également unifiés sur l'ensemble du champ des régimes de retraites légalement obligatoires, notamment au cours de la transition qui verra coexister, pour les générations présentes sur le marché du travail, des régimes de droits à retraite différents. Dès lors, l'intervention du législateur organique est nécessaire pour étendre aux régimes de retraite complémentaire obligatoires les dispositions des lois de financement de la sécurité sociale applicables aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de permettre un pilotage financier unifié des régimes de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires en cohérence avec l'universalisation du système de retraite. Si l'organisation du système unifié de retraites comprend la délégation à la caisse nationale gestionnaire de la décision de certains des paramètres des retraites, ce pouvoir de décision s'inscrit

néanmoins dans un cadre global dans lequel le législateur doit pouvoir disposer d'une vision complète des impacts financiers des décisions prises par la caisse ou qu'il se propose d'adopter. Il est donc nécessaire d'élargir le champ des lois de financement de la sécurité sociale à l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaire qui seront maintenus à court terme ou postérieurement à l'entrée en vigueur du système universel pour l'essentiel de la population en 2025. Cet élargissement est d'autant plus indispensable que les régimes participant au système devront assurer le financement des régimes complémentaires qui cesseront d'affilier, à compter de cette date, les assurés nés après 1975.

Sans attendre cette date, il est indispensable de disposer des outils de pilotage facilitant la transition vers le système universel de retraite et permettant l'approbation dans les lois de financement de la sécurité sociale à la fois des objectifs de dépenses et des prévisions de recettes de l'ensemble des régimes légalement obligatoires, dès les lois de financement de la sécurité sociale adoptées à compter de 2022. En effet, dès cette date, la Caisse nationale de retraite universelle disposera, en application de la loi, d'attributions visant à assurer la convergence des règles applicables dans les régimes complémentaires légalement obligatoires vers le système unifié en cible et les assurés nés à compter du 1er janvier 2004 ne seront plus affiliés à ces régimes.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Maintenir le champ actuel de la loi de financement de la sécurité sociale

Cette option reviendrait en pratique à prévoir que la LFSS fixe comme aujourd'hui seulement les dispositions afférentes aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, sans intervenir sur le champ des régimes complémentaires obligatoires existants.

Elle n'aurait pas été compatible avec l'objectif même du système universel qui met fin à la distinction entre régime de base et complémentaire ni avec la nécessaire trajectoire de convergence qui doit s'opérer durant la période transitoire.

En outre, les régimes d'assurance complémentaire continueront d'exister postérieurement à cette date pour assurer la continuité des droits pour les populations assurées nées avant 1975. La population active cotisant à ces régimes se réduisant fortement, il est prévu que l'équilibre financier de ces régimes soit assuré par le système universel et que la Caisse nationale de retraite universelle se voit confier les outils nécessaires pour assurer leur pilotage financier dans le cadre de ses attributions générales pour le pilotage du système universel de retraite. A ce titre, et au regard de leur financement il est nécessaire de prévoir que la LFSS couvre l'ensemble des régimes de base et complémentaire, en cohérence avec les dispositions légales confiant ces attributions à la CNRU.

3.1.2. Supprimer dans les lois de financement de la sécurité sociale les différences entre régimes de base et complémentaire

Dans cette option, les lois de financement de la sécurité sociale se limiteraient à approuver les objectifs de dépense ainsi que les prévisions de recettes et de solde de l'ensemble des régimes

obligatoires de retraite, sans que la loi organique oblige à distinguer les régimes obligatoires des régimes complémentaires.

Toutefois, les régimes complémentaires conservent une autonomie juridique et financière ainsi que la gestion de la plus grande part de leurs assurés durant la phase transitoire courant jusqu'à l'entrée en vigueur du système universel de retraites. Aussi, il reste nécessaire, au moins sur cette période, de différencier les régimes de base et complémentaire dont le pilotage financier obéit à des règles distinctes.

A compter de 2025 et dans le cadre du dispositif pérenne établi par la loi instituant un système universel de retraite, la suppression de la distinction entre régimes de base et complémentaires obligatoires autoriserait à prévoir un pilotage financier sur la seule base des régimes obligatoires de retraite qui assureront en effet l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de base et complémentaires qui demeureront.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le champ des lois de financement de la sécurité sociale est étendu à l'ensemble des régimes de retraite complémentaire obligatoires à compter de 2022 (AGIRC-ARRCO, IRCANTEC, régime additionnel de la fonction publique, les régimes complémentaires des travailleurs indépendants, des exploitants agricoles, des professions libérales, des artistes-auteurs, des navigants, des enseignants du privé et des débitants de tabac). Ainsi, les dispositions organiques seront applicables aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et le Parlement votera, chaque année, des tableaux d'équilibres élargis au champ des retraites complémentaires. L'ensemble des dispositions facultatives de la LOFSS trouveront à s'appliquer, à l'exception de la capacité à recourir à l'emprunt.

Les annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale seront également enrichies et étendues à l'ensemble des régimes de retraite dans le cadre du pilotage financier du système universel de retraite. Une annexe présentant, sur les quarante prochaines années, l'évolution des dépenses, des recettes et du solde de ces régimes, et détaillant les éléments qui déterminent ces évolutions sera ainsi créée afin d'analyser l'évolution de la soutenabilité financière des régimes obligatoires de retraite.

Des ajustements sont également prévus aux articles LO 111-7-1 et LO 111-9 du code de la sécurité sociale afin de prévoir l'intégration complète de ces régimes de retraite complémentaire dans la procédure de la LFSS.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article modifie les articles LO 111-3, LO 111-4, LO 111-7-1 et LO 111-9 du code de la sécurité sociale.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction du projet de loi

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article est applicable à compter des lois de financements de la sécurité sociale afférentes à l'année 2022.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique sur l'ensemble du territoire national.

Article 3 : Application du système universel aux parlementaires

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les parlementaires relèvent actuellement de régimes de retraite autonomes, gérés par chaque chambre. Les caisses établies par les résolutions de la Chambre des députés du 23 décembre 1904 et du Sénat du 28 janvier 1905 sont financées par une cotisation prélevée sur l'indemnité parlementaire et par une subvention de l'Etat. Cette dernière est inscrite au budget de chaque assemblée, au sein de la dotation des pouvoirs publics, au titre des charges parlementaires, avec l'équivalent d'une « part patronale » correspondant au double des cotisations payées par les parlementaires, et une subvention d'équilibre supplémentaire pour la seule Assemblée nationale, le Sénat disposant pour sa part du produit de 642 millions d'euros de réserves placées par lui.

Les anciens parlementaires perçoivent, à compter de 62 ans, une pension de retraite calculée selon des règles spécifiques, sur le modèle des régimes de la fonction publique et des autres régimes spéciaux. Ces règles figurent dans des règlements, adoptés par le bureau de chaque chambre. Ce sont les bureaux qui ont amendé les règlements applicables, pour transposer aux parlementaires les modifications apportées aux règles de calcul des retraites des fonctionnaires prévues par les lois de 2003, 2010 et 2014. L'ancien système des cotisations doubles, qui permettait de prendre en compte le caractère précaire et limité dans le temps du mandat parlementaire, a notamment été supprimé.

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

L'article 5 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement constitue le fondement légal des régimes de retraite des parlementaires. Depuis les débuts de la V^{ème} République, qui a institué un régime constitutionnel où la hiérarchie des normes doit être respectée, il s'agit du seul fondement à l'affiliation des parlementaires à un régime de retraite qui est légalement obligatoire. Les régimes de retraite des parlementaires sont des régimes de retraite légalement obligatoires car les résolutions des chambres et les délibérations subséquentes de leurs bureaux ont un fondement légal. Ils peuvent donc être modifiés par la loi.

L'autonomie parlementaire complète en la matière a d'abord été remise en cause par le régime de Vichy : la loi du 3 octobre 1941 relative aux caisses de retraites et de pensions des anciens parlementaires a maintenu le fonctionnement de ces caisses mais les a placées sous le contrôle de l'Etat (un commissaire du Gouvernement). Cet acte dit loi du 3 octobre 1941 a été validé par l'ordonnance n° 45-1844 du 18 août 1945 portant validation et modification de textes de l'autorité de fait se disant gouvernement de l'Etat français relatifs à l'allocation-retraite et aux retraites de sénateurs et députés, avec son décret d'application du même jour (JORF du 21 août 1945 p. 5193). Le maintien des caisses (et le rétablissement de la compétence des assemblées pour fixer les règles correspondantes) résulte de l'article 28 de la loi n° 50-10 du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics. Cet article 28 a été abrogé par l'article 13 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et repris dans une rédaction exactement identique à l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Cette ordonnance, prise sur le fondement de l'ancien article 92 de la Constitution et ayant donc valeur de loi organique, constitue bien le fondement légal des régimes de retraite des parlementaires.

Prise en application de l'article 25 de la Constitution qui renvoie à une loi organique la fixation de l'indemnité des membres de chaque assemblée, elle rattache donc au statut des parlementaires leur régime de retraite. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, en vertu duquel une loi organique fixe l'indemnité des membres de chaque assemblée parlementaire, « *relèvent de la loi organique aussi bien la fixation du montant de l'indemnité parlementaire que la détermination tant de ses règles de perception par les intéressés que des conditions dans lesquelles son montant peut, le cas échéant, être cumulé avec toute rémunération publique* » (décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, reprenant la décision n° 92-306 DC du 21 février 1992). Sur ce fondement textuel, le Conseil d'Etat a jugé, dans sa décision d'assemblée n° 254850 du 4 juillet 2003, *M. Papon*, que « *le régime de pensions des anciens députés fait partie du statut du parlementaire, dont les règles particulières résultent de la nature de ses fonctions ; qu'ainsi, ce statut se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement ; que, eu égard à la nature de cette activité, il n'appartient pas au juge administratif de connaître des litiges relatifs au régime de pensions des parlementaires* ». Dès lors que le régime des pensions des parlementaires relève du statut des parlementaires, seule la loi organique peut régir la matière.

L'affiliation des parlementaires au système universel nécessite donc une abrogation de l'article 5 de cette ordonnance et l'introduction, dans le code de la sécurité sociale, d'une disposition précisant que les parlementaires sont affiliés au régime général. Ces dispositions de nature organique ne valent que pour les parlementaires concernés par le système universel, de sorte que les caisses autonomes subsistent pour le paiement des pensions des parlementaires non concernés par la réforme.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée a pour objectif d'appliquer le système universel de retraite aux parlementaires à partir de 2025 pour ceux des générations 1975 et suivantes, comme pour l'ensemble des assurés. Leur activité de parlementaire, au titre de laquelle ils perçoivent une indemnité, leur ouvrira des droits à retraite de la même façon que pour tout autre assuré, conformément au principe d'équité au fondement du système universel : chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une option alternative au dispositif retenu aurait pu consister à ne pas prévoir de dispositions particulières concernant les parlementaires. Les bureaux de chaque assemblée auraient ainsi pu prévoir d'adapter leurs règles afin de les rapprocher vers celles du système universel selon leur procédure propre.
Cette mesure n'aurait toutefois pas permis l'intégration au sein du système universel des parlementaires, puisque ce système constitue un ensemble de règles uniques qui s'applique quelle que soit la période de la carrière et non un dispositif de polypension. Quand il devient parlementaire, un assuré acquiert des points pendant l'exercice de son mandat, et il acquiert ensuite de nouveau des points lorsqu'il reprend une activité professionnelle après son mandat, tous ces points étant indistinctement pris en compte pour le calcul de sa retraite unique du système universel.

Il aurait pu être envisagé une affiliation des parlementaires au régime de la fonction publique, mais aucune condition d'exercice du mandat parlementaire ne relèverait des dispositifs spécifiques prévus au sein du nouveau régime de la fonction publique en termes de dangerosité particulière d'exercice des fonctions. Par ailleurs, la proportion de fonctionnaires en disponibilité parmi les parlementaires est aujourd'hui minoritaire, de sorte qu'une affiliation au régime de droit commun qu'est le régime général s'impose.

3.2. DISPOSITIF RETENU

La solution retenue consiste à affilier les parlementaires à l'assurance vieillesse du régime général, à l'instar de la mesure prévue par l'article 3 du projet de loi instituant un système universel de retraite qui prévoit l'affiliation au régime général de l'ensemble des agents non-titulaires de la fonction publique, incluant les membres du Gouvernement et les élus locaux.

Les parlementaires et les assemblées cotiseront dans les conditions de droit commun sur l'indemnité parlementaire, afin d'ouvrir des droits à retraite selon les modalités du système universel. Les parlementaires acquerront ainsi des points, inscrits sur leur compte personnel de carrière, qui s'ajouteront aux autres points acquis au titre de leurs activités professionnelles antérieures, concomitantes ou postérieures à leur mandat, et dont il sera tenu compte comme tous les autres pour liquider leur retraite. Les parlementaires continueront à bénéficier de leurs régimes propres au titre des autres risques sociaux.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article abroge l'article 5 de l'ordonnance organique du 13 décembre 1958 et introduit une section 7 intitulée « Parlementaires » au sein du chapitre 1er du titre VIII du livre III du code de la sécurité sociale comprenant un article LO 381-26.

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-689 DC du 13 février 2014, ces dispositions de la loi organique ne sont pas relatives au Sénat car elles concernent de manière identique les députés et les sénateurs. Elles n'auront donc pas à être adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées, en application du quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution.

Les bureaux des assemblées ne conserveront leur compétence en matière de retraite que pour les parlementaires non concernés par le système universel, ainsi que pour prévoir le cas échéant des transitions (financées par chaque chambre) vers les règles du système universel pour les parlementaires concernés.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'intégration des parlementaires concernés au sein du système universel emportera transfert de la gestion du risque vieillesse de ces parlementaires, des services des assemblées parlementaires vers les organismes de gestion du régime général, lesquels gèrent déjà la situation des membres du Gouvernement et des élus locaux.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Cette mesure s'appliquera à partir de 2025 aux parlementaires nés à partir du 1er janvier 1975.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire national.

Article 4 : Application du système universel aux membres du Conseil constitutionnel

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'article 6 de l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose : **«** *Le président et les membres du Conseil constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'Etat classés hors échelle.* ». Les anciens Présidents de la République sont, en application de l'article 56 de la Constitution, membres de droit du Conseil constitutionnel. S'ils siègent, ils perçoivent la même rémunération qu'un membre.

L'indemnité qui s'ajoute, le cas échéant, aux pensions de retraite perçues par les membres du Conseil constitutionnel au titre de leurs fonctions ou activités professionnelles antérieures, est soumise àcotisation, permettant, en matière de vieillesse, la création de droits à retraite et le versement éventuel d'une pension supplémentaire à l'issue de leur mandat.

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

L'article 63 de la Constitution du 4 octobre 1958 renvoie à la loi organique la détermination des règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel. Ces dispositions sont actuellement prévues par l'ordonnance du 7 novembre 1958, qui reste à ce jour lacunaire sur le régime d'assurance vieillesse applicable aux membres du Conseil constitutionnel. L'application des règles du système universel de retraite aux membres du Conseil constitutionnel nécessite donc de modifier cette ordonnance afin de prévoir qu'ils seront désormais affiliés au régime général, comme les parlementaires.

Par ailleurs, les modalités de rémunération des membres du Conseil constitutionnel sont actuellement fixées à l'article 6 de l'ordonnance qu'il est proposé de modifier en s'inspirant de celles que le Parlement a souhaité appliquer, en matière de cumul emploi-retraite, aux autorités administratives indépendantes, à l'article 8-1 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, telle que modifiée par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée a pour objectif d'appliquer le système universel de retraite aux membres du Conseil constitutionnel comme à l'ensemble des assurés. Elle vise également à adapter les modalités de rémunération des membres du Conseil constitutionnel. Dans ce cadre, leur activité, au titre de laquelle ils percevront une rémunération composée d'un traitement et d'une indemnité de fonction, leur ouvrira des droits à retraite de la même façon que pour tout autre assuré, conformément au principe d'équité au fondement du système universel : chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une option alternative au dispositif retenu aurait pu consister à ne pas prévoir de dispositions particulières concernant les membres du Conseil constitutionnel. Cette mesure n'aurait toutefois pas permis de remplir l'objectif d'universalité du système de retraite que les présents projets de loi entendent instituer. Seule une modification de la loi organique permet d'atteindre l'objectif poursuivi.

3.2. DISPOSITIF RETENU

La solution retenue consiste à affilier les membres du Conseil constitutionnel au régime général au titre du système universel de retraite, à l'instar de la mesure prévue par l'article 3 du présent projet de loi organique qui rend le système universel de retraite applicable aux parlementaires (députés et sénateurs) et de celle prévue par l'article 3 du projet de loi instituant un système universel de retraite

qui prévoit l'affiliation au régime général de l'ensemble des agents non-titulaires de la fonction publique, incluant les membres du Gouvernement et les élus locaux.

Aussi, il prévoit que dès sa nomination au Conseil, l'intéressé cotisera sur la totalité de sa rémunération (traitement et indemnité de fonction) de membre. A compter de l'âge d'équilibre du système universel de retraite, il se constituera, à due proportion, de nouveaux droits à la retraite liquidables à la fin du mandat, conformément aux nouvelles règles de cumul emploi-retraite prévues par le projet de loi ordinaire instituant le système universel de retraite.

Par ailleurs, il clarifie les dispositions relatives à la rémunération du président et des membres du Conseil constitutionnel en distinguant une rémunération et une indemnité de fonction (comme pour les parlementaires), et en appliquant des règles de cumul emploi-retraite inspirées de celles concernant les autorités administratives indépendantes.

Ces nouvelles règles s'appliqueront également aux anciens Président de la République siégeant au Conseil en tant que membres de droit.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article modifie l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La modification des règles relatives aux rémunérations des membres du Conseil constitutionnel s'appliquera aux personnes devenues membres à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Le système universel de retraite s'appliquera à ces membres, dans les conditions prévues par le projet de loi instituant un système universel de retraite, soit au 1er janvier 2025 pour les membres du Conseil constitutionnel nés à compter du 1er janvier 1975.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire national.

Article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958	Article 6 modifié de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958
Le président et les membres du Conseil constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'Etat classés hors échelle.	**Le président et les autres membres du Conseil constitutionnel perçoivent une rémunération égale au traitement afférent respectivement aux deux premiers groupes supérieurs des emplois de l'Etat classés hors échelle, complétée par une indemnité de fonction dont le montant est fixé par arrêté du Premier ministre et du ministre chargé du budget.** **Lorsque le président ou un autre membre est titulaire d'une ou plusieurs pensions de retraite de droit direct, le montant de l'indemnité de fonction est réduit chaque année à due concurrence du montant des pensions perçues.** **Le président et les autres membres sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, au titre du système universel de retraite.**

Article 5 : Adaptation du statut de la magistrature

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Aux termes du troisième alinéa de l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *une loi organique porte statut des magistrats* ». Compte tenu des spécificités de leur fonction et pour assurer l'indépendance de la justice, les magistrats de l'ordre judiciaire sont les seuls agents de l'État dont le statut est fixé par une loi organique. Ainsi, les règles statutaires les concernant sont définies par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Pour leur retraite, le corpus juridique qui leur est applicable est prévu à la fois par cette ordonnance et par les dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite relatives au régime des pensions d'Etat. Les magistrats relèvent donc de la gestion du service des retraites de l'Etat (SRE) comme les fonctionnaires de l'État et les militaires. Ils bénéficient par ailleurs aussi du régime obligatoire additionnel, le RAFP, créé par la loi portant réforme des retraites de 2003.

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

L'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit quelques dispositions spécifiques relatives aux droits à retraite des magistrats. L'application du système universel de retraite aux magistrats nécessite donc une adaptation des dispositions actuellement en vigueur en matière de retraite par le statut de la magistrature.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée a pour objectif d'appliquer sans aucune particularité le système universel de retraite aux magistrats à partir de 2022 pour ceux nés à compter du 2004 et à partir de 2025 pour ceux nés à compter du 1er janvier 1975. Leur activité de magistrat leur ouvrirait donc des droits à retraite de la même façon que pour tout autre assuré, conformément au principe d'équité au fondement du système universel : chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une option alternative au dispositif retenu aurait pu consister à intégrer les dispositions du système universel de retraite dans le statut de la magistrature. Toutefois, cette mesure aurait nui à la lisibilité d'ensemble du dispositif prévu par le projet de loi instituant un système universel de retraite et dont les règles seront prévues par le code de la sécurité sociale. Elle n'est pas nécessitée par le statut de la magistrature, qui ne requiert aucune mesure spécifique en matière de retraite.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article tire les conséquences de l'application du système universel de retraite aux magistrats sur le statut de la magistrature relevant de la loi organique qui, au terme du projet de loi instituant un système universel de retraite, sera prévue par le titre II du livre VII du code de la sécurité sociale.

Ainsi, il supprime les dispositions du statut de la magistrature portant sur les droits à retraite des magistrats, qui seront désormais régis par les règles du système universel de retraite. Il supprime par ailleurs la sanction disciplinaire de mise à la retraite d'office, seule celle de révocation conservant une portée statutaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article modifie l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Cette mesure s'appliquera selon les règles d'entrée en vigueur du système universel de retraite, à compter du 1er janvier 2022 pour les magistrats nés à compter du 1er janvier 2004 et à partir du 1er janvier 2025 pour les magistrats nés à compter du 1er janvier 1975.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire national.

Article 9-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	Article 9-2 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
Le magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informer préalablement le garde des sceaux, ministre de la justice. La même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions. Le garde des sceaux, ministre de la justice, peut s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat. En cas de violation d'une interdiction prévue au présent article, le magistrat mis en disponibilité est passible de sanctions disciplinaires dans les conditions prévues au chapitre VII. Le magistrat retraité peut faire l'objet, dans les formes prévues au chapitre VII, du retrait de son honorariat, et, le cas échéant, de retenues sur pension. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat.	Le magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informer préalablement le garde des sceaux, ministre de la justice. La même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions. Le garde des sceaux, ministre de la justice, peut s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat. En cas de violation d'une interdiction prévue au présent article, le magistrat mis en disponibilité est passible de sanctions disciplinaires dans les conditions prévues au chapitre VII. Le magistrat retraité peut faire l'objet, dans les formes prévues au chapitre VII, du retrait de son honorariat~~, et, le cas échéant, de retenues sur pension~~. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat.
Article 11 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 11 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
Indépendamment des règles fixées par le Code pénal et les lois spéciales, les magistrats sont protégés contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. L'Etat doit réparer le préjudice direct qui en résulte, dans tous les cas non prévus par la législation des pensions. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions et les limites de la prise en charge par l'Etat, au titre de la protection, des frais exposés	Indépendamment des règles fixées par le Code pénal et les lois spéciales, les magistrats sont protégés contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. L'Etat doit réparer le préjudice direct qui en résulte, dans tous les cas non prévus par la législation ~~des pensions~~ **relative à l'invalidité**. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions et les limites de la prise en charge

par le magistrat dans le cadre d'instances civiles ou pénales, ou devant la commission d'admission des requêtes jusqu'au renvoi devant la formation disciplinaire compétente du Conseil supérieur de la magistrature.	par l'Etat, au titre de la protection, des frais exposés par le magistrat dans le cadre d'instances civiles ou pénales, ou devant la commission d'admission des requêtes jusqu'au renvoi devant la formation disciplinaire compétente du Conseil supérieur de la magistrature.
Article 25-4 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 25-4 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les personnes intégrées directement dans la magistrature au titre des articles 22 et 23 peuvent obtenir que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par elles avant leur nomination comme magistrat. Cette prise en compte est subordonnée au versement d'une contribution dont ledit décret fixe le montant et les modalités. Elle s'effectue sous réserve de la subrogation de l'Etat pour le montant des prestations auxquelles ces personnes pourront avoir droit pour les périodes rachetées au titre des régimes de retraite de base auxquels elles étaient affiliées ainsi que des régimes de retraite complémentaire dans la limite des droits afférents au versement des cotisations minimales obligatoires. Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles les avocats, avoués, notaires, huissiers de justice et greffiers des tribunaux de commerce intégrés directement dans la magistrature avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature peuvent bénéficier des dispositions du présent article.	~~Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les personnes intégrées directement dans la magistrature au titre des articles 22 et 23 peuvent obtenir que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par elles avant leur nomination comme magistrat.~~ ~~Cette prise en compte est subordonnée au versement d'une contribution dont ledit décret fixe le montant et les modalités.~~ ~~Elle s'effectue sous réserve de la subrogation de l'Etat pour le montant des prestations auxquelles ces personnes pourront avoir droit pour les périodes rachetées au titre des régimes de retraite de base auxquels elles étaient affiliées ainsi que des régimes de retraite complémentaire dans la limite des droits afférents au versement des cotisations minimales obligatoires.~~ ~~Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles les avocats, avoués, notaires, huissiers de justice et greffiers des tribunaux de commerce intégrés directement dans la magistrature avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la~~

	~~magistrature peuvent bénéficier des dispositions du présent article.~~
Article 30 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 30 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions dans lesquelles les avocats, avoués, notaires et huissiers intégrés directement dans la magistrature au titre du présent article pourront obtenir, moyennant le versement d'une contribution dont ce même décret fixera le montant et les modalités, que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par eux avant leur nomination comme magistrat. Ce décret précisera en outre les conditions dans lesquelles les personnes recrutées avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 pourront, moyennant le rachat de cotisations, bénéficier des dispositions du présent alinéa.	~~Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions dans lesquelles les avocats, avoués, notaires et huissiers intégrés directement dans la magistrature au titre du présent article pourront obtenir, moyennant le versement d'une contribution dont ce même décret fixera le montant et les modalités, que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par eux avant leur nomination comme magistrat. Ce décret précisera en outre les conditions dans lesquelles les personnes recrutées avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 pourront, moyennant le rachat de cotisations, bénéficier des dispositions du présent alinéa.~~
Article 40 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 40 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
Peuvent être nommés directement aux fonctions hors hiérarchie s'ils remplissent les conditions prévues à l'article 16 ci-dessus : 1° Les conseillers d'Etat en service ordinaire ; 2° Les magistrats de l'ordre judiciaire détachés dans les emplois de directeur ou de chef de service au ministère de la justice ou de directeur de l'école nationale de la magistrature ; toutefois, pour accéder en qualité de directeur ou de chef de service directement à des fonctions hors hiérarchie à la Cour de Cassation, ils devront justifier de cinq ans de détachement en qualité de directeur ou de chef de service ;	Peuvent être nommés directement aux fonctions hors hiérarchie s'ils remplissent les conditions prévues à l'article 16 ci-dessus : 1° Les conseillers d'Etat en service ordinaire ; 2° Les magistrats de l'ordre judiciaire détachés dans les emplois de directeur ou de chef de service au ministère de la justice ou de directeur de l'école nationale de la magistrature ; toutefois, pour accéder en qualité de directeur ou de chef de service directement à des fonctions hors hiérarchie à la Cour de Cassation, ils devront justifier de cinq ans de détachement en qualité de directeur ou de chef de service ;

3° Les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat ayant au moins dix ans de fonctions en cette qualité ;	3° Les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat ayant au moins dix ans de fonctions en cette qualité ;
4° Les professeurs des facultés de droit de l'Etat ayant enseigné au moins dix ans en qualité de professeur ou d'agrégé ;	4° Les professeurs des facultés de droit de l'Etat ayant enseigné au moins dix ans en qualité de professeur ou d'agrégé ;
5° Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, membres ou anciens membres du Conseil de l'ordre, ayant au moins vingt ans d'exercice dans leur profession.	5° Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, membres ou anciens membres du Conseil de l'ordre, ayant au moins vingt ans d'exercice dans leur profession.
Peuvent également être nommés aux fonctions hors hiérarchie des cours d'appel, à l'exception, toutefois, des fonctions de premier président et de procureur général, les avocats inscrits à un barreau français justifiant de vingt-cinq années au moins d'exercice de leur profession.	Peuvent également être nommés aux fonctions hors hiérarchie des cours d'appel, à l'exception, toutefois, des fonctions de premier président et de procureur général, les avocats inscrits à un barreau français justifiant de vingt-cinq années au moins d'exercice de leur profession.
Les candidats visés aux 3°, 4° et 5° ainsi que les candidats visés au septième alinéa du présent article ne peuvent être nommés qu'après avis de la commission prévue à l'article 34.	Les candidats visés aux 3°, 4° et 5° ainsi que les candidats visés au septième alinéa du présent article ne peuvent être nommés qu'après avis de la commission prévue à l'article 34.
Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et les avocats inscrits à un barreau français peuvent obtenir que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par eux avant leur nomination comme magistrat, moyennant le versement d'une contribution dont le même décret fixe le montant et les modalités, et sous réserve de la subrogation de l'Etat pour le montant des prestations auxquels ils pourront avoir droit pour les périodes rachetées au titre des régimes de retraite de base auxquelles ils étaient affiliés ainsi que des régimes de retraite complémentaire dans la limite des droits afférents au versement des cotisations minimales obligatoires.	~~Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et les avocats inscrits à un barreau français peuvent obtenir que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par eux avant leur nomination comme magistrat, moyennant le versement d'une contribution dont le même décret fixe le montant et les modalités, et sous réserve de la subrogation de l'Etat pour le montant des prestations auxquels ils pourront avoir droit pour les périodes rachetées au titre des régimes de retraite de base auxquelles ils étaient affiliés ainsi que des régimes de retraite complémentaire dans la limite des droits~~

Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles les personnes recrutées avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 précitée pourront bénéficier des dispositions du présent article.	~~afférents au versement des cotisations minimales obligatoires.~~ ~~Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles les personnes recrutées avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 précitée pourront bénéficier des dispositions du présent article~~.
Article 40-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 40-2 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
Les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire sont nommés pour une durée de dix ans non renouvelable, dans les formes respectivement prévues pour la nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation et pour la nomination des magistrats du parquet de ladite cour. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de recueil et d'instruction des dossiers de candidature à l'exercice de fonctions judiciaires en service extraordinaire. Il ne peut être mis fin aux fonctions des conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation qu'à leur demande ou au cas où aurait été prononcée à leur encontre l'une des sanctions prévues aux 6° et 7° de l'article 45 et à l'article 40-3. Lorsqu'il est ainsi mis fin aux fonctions des conseillers ou des avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires, les dispositions de l'article 40-5 reçoivent, s'il y a lieu, application.	Les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire sont nommés pour une durée de dix ans non renouvelable, dans les formes respectivement prévues pour la nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation et pour la nomination des magistrats du parquet de ladite cour. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de recueil et d'instruction des dossiers de candidature à l'exercice de fonctions judiciaires en service extraordinaire. Il ne peut être mis fin aux fonctions des conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation qu'à leur demande ou au cas où aurait été prononcée à leur encontre l'une des sanctions prévues ~~aux 6° et 7°~~ **au 6°** de l'article 45 et à l'article 40-3. Lorsqu'il est ainsi mis fin aux fonctions des conseillers ou des avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires, les dispositions de l'article 40-5 reçoivent, s'il y a lieu, application.
Article 40-5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 40-5 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
Les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires sont placés en position de détachement dans leur corps d'origine. Ils ne peuvent recevoir, pendant la durée de leurs fonctions, aucun avancement de grade dans ce corps.	Les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires sont placés en position de détachement dans leur corps d'origine. Ils ne peuvent recevoir, pendant la durée de leurs fonctions, aucun avancement de grade dans ce corps.

Lorsqu'une des sanctions prévues aux 4°, 5°, 6° et 7° de l'article 45 est prononcée à l'encontre d'un conseiller ou d'un avocat général à la Cour de cassation en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaire, elle produit le même effet vis-à-vis de son corps d'origine.	Lorsqu'une des sanctions prévues aux 4°, 5° et 6° ~~et 7°~~ de l'article 45 est prononcée à l'encontre d'un conseiller ou d'un avocat général à la Cour de cassation en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaire, elle produit le même effet vis-à-vis de son corps d'origine.
A l'expiration de leurs fonctions, les conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires sont réintégrés de plein droit dans leur corps d'origine au grade correspondant à l'avancement moyen dont ont bénéficié les membres de ce corps se trouvant, à la date du détachement, aux mêmes grade et échelon qu'eux et reçoivent, dans les conditions prévues au présent article, une affectation, le cas échéant en surnombre.	A l'expiration de leurs fonctions, les conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires sont réintégrés de plein droit dans leur corps d'origine au grade correspondant à l'avancement moyen dont ont bénéficié les membres de ce corps se trouvant, à la date du détachement, aux mêmes grade et échelon qu'eux et reçoivent, dans les conditions prévues au présent article, une affectation, le cas échéant en surnombre.
Une commission, présidée par le vice-président du Conseil d'Etat, est chargée de veiller aux conditions de la réintégration dans la fonction publique des fonctionnaires ayant fait l'objet d'un détachement pour être nommés conseillers ou avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation. Cette commission comprend un conseiller d'Etat en service ordinaire désigné par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, un conseiller à la Cour de cassation désigné par l'ensemble des magistrats hors hiérarchie de cette juridiction, un conseiller maître à la Cour des comptes désigné par les magistrats composant la chambre du conseil, le directeur général de l'administration et de la fonction publique et, selon le cas, le directeur du personnel de l'administration dont relève le corps auquel appartient l'intéressé ou le chef de ce corps. En cas de partage égal des voix au sein de la commission, la voix du président est prépondérante.	Une commission, présidée par le vice-président du Conseil d'Etat, est chargée de veiller aux conditions de la réintégration dans la fonction publique des fonctionnaires ayant fait l'objet d'un détachement pour être nommés conseillers ou avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation. Cette commission comprend un conseiller d'Etat en service ordinaire désigné par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, un conseiller à la Cour de cassation désigné par l'ensemble des magistrats hors hiérarchie de cette juridiction, un conseiller maître à la Cour des comptes désigné par les magistrats composant la chambre du conseil, le directeur général de l'administration et de la fonction publique et, selon le cas, le directeur du personnel de l'administration dont relève le corps auquel appartient l'intéressé ou le chef de ce corps. En cas de partage égal des voix au sein de la commission, la voix du président est prépondérante.
Trois mois au plus tard avant la date prévue pour l'expiration du détachement, l'intéressé fait connaître à la commission visée à l'alinéa précédent le type de fonctions qu'il souhaiterait exercer ainsi que le lieu d'affectation qu'il	Trois mois au plus tard avant la date prévue pour l'expiration du détachement, l'intéressé fait connaître à la commission visée à l'alinéa précédent le type de fonctions qu'il souhaiterait exercer ainsi que le lieu d'affectation qu'il

désirerait recevoir. Dans les deux mois suivant sa demande de réintégration, la commission l'invite à choisir sur une liste de trois affectations l'emploi dans lequel il sera nommé. La commission arrête la liste des affectations mentionnées à l'alinéa précédent au vu des propositions que lui font, sur sa demande, les services compétents de l'administration appelée à accueillir, le cas échéant, l'intéressé à l'issue de son détachement. Si le fonctionnaire faisant l'objet d'un détachement n'accepte aucun des postes qui lui sont offerts, ou à défaut de propositions permettant à la commission d'établir la liste des affectations, celle-ci arrête l'emploi dans lequel il sera nommé à l'expiration de son détachement judiciaire. Durant deux ans à compter de la réintégration dans la fonction publique du fonctionnaire ayant fait l'objet d'un détachement, aucune modification de ses fonctions ou de son affectation ne peut intervenir sans l'avis conforme de la commission. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.	désirerait recevoir. Dans les deux mois suivant sa demande de réintégration, la commission l'invite à choisir sur une liste de trois affectations l'emploi dans lequel il sera nommé. La commission arrête la liste des affectations mentionnées à l'alinéa précédent au vu des propositions que lui font, sur sa demande, les services compétents de l'administration appelée à accueillir, le cas échéant, l'intéressé à l'issue de son détachement. Si le fonctionnaire faisant l'objet d'un détachement n'accepte aucun des postes qui lui sont offerts, ou à défaut de propositions permettant à la commission d'établir la liste des affectations, celle-ci arrête l'emploi dans lequel il sera nommé à l'expiration de son détachement judiciaire. Durant deux ans à compter de la réintégration dans la fonction publique du fonctionnaire ayant fait l'objet d'un détachement, aucune modification de ses fonctions ou de son affectation ne peut intervenir sans l'avis conforme de la commission. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.
Article 40-7 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 40-7 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
Les conseillers et avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité d'agents titulaires de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière sont soumis au régime de législation sociale qui leur est propre. Les conseillers et avocats généraux ayant une autre qualité que celle mentionnée à l'alinéa précédent sont soumis au régime suivant : 1° En matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, leur sont	Les conseillers et avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité d'agents titulaires de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière sont soumis au régime de législation sociale qui leur est propre. Les conseillers et avocats généraux ayant une autre qualité que celle mentionnée à l'alinéa précédent sont soumis au régime suivant : 1° En matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, leur sont applicables, dans les mêmes conditions qu'aux

applicables, dans les mêmes conditions qu'aux agents non titulaires de l'Etat, les dispositions du livre IV du code de la sécurité sociale ; 2° La couverture des risques maladies, vieillesse, invalidité, décès et maternité est prise en charge par le régime de sécurité sociale dont ils bénéficient ou, faute pour eux de relever d'un régime particulier, par le régime général de sécurité sociale auquel ils sont alors affiliés ; 3° A défaut de relever d'un régime complémentaire de retraite particulier, ils bénéficient du régime prévu pour les agents non titulaires de l'Etat dans les conditions fixées pour ces derniers. Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, les obligations de l'employeur, y compris, le cas échéant, celles relatives au régime complémentaire de retraite, sont assumées par l'Etat. Un décret fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.	agents non titulaires de l'Etat, les dispositions du livre IV du code de la sécurité sociale ; 2° La couverture des risques maladies, vieillesse, invalidité, décès et maternité est prise en charge par le régime de sécurité sociale dont ils bénéficient ou, faute pour eux de relever d'un régime particulier, par le régime général de sécurité sociale auquel ils sont alors affiliés ; ~~**3° A défaut de relever d'un régime complémentaire de retraite particulier, ils bénéficient du régime prévu pour les agents non titulaires de l'Etat dans les conditions fixées pour ces derniers.**~~ Pour l'application des ~~**trois**~~ **deux** alinéas qui précèdent, les obligations de l'employeur~~**, y compris, le cas échéant, celles relatives au régime complémentaire de retraite,**~~ sont assumées par l'Etat. Un décret fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.
Article 41-5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 41-5 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
Le détachement judiciaire est d'une durée de cinq ans non renouvelable. Pendant cette période, il ne peut être mis fin au détachement judiciaire que sur demande de l'intéressé ou au cas où aurait été prononcée à son encontre l'une des sanctions prévues aux 6° et 7° de l'article 45 et au premier alinéa de l'article 41-6. S'il est mis fin au détachement, les dispositions de l'article 41-7 reçoivent, s'il y a lieu, application.	Le détachement judiciaire est d'une durée de cinq ans non renouvelable. Pendant cette période, il ne peut être mis fin au détachement judiciaire que sur demande de l'intéressé ou au cas où aurait été prononcée à son encontre l'une des sanctions prévues ~~**aux 6° et 7°**~~ **au 6°** de l'article 45 et au premier alinéa de l'article 41-6. S'il est mis fin au détachement, les dispositions de l'article 41-7 reçoivent, s'il y a lieu, application.
Article 41-6 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 41-6 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
Le pouvoir disciplinaire à l'égard des personnes visées à l'article 41 faisant l'objet d'un détachement judiciaire est exercé par l'autorité investie de ce pouvoir dans les conditions prévues au chapitre VII. Cette autorité peut,	Le pouvoir disciplinaire à l'égard des personnes visées à l'article 41 faisant l'objet d'un détachement judiciaire est exercé par l'autorité investie de ce pouvoir dans les conditions prévues au chapitre VII. Cette autorité peut,

indépendamment des sanctions prévues à l'article 45, prononcer, à titre de sanction exclusive de toute autre sanction disciplinaire, la fin du détachement judiciaire de l'intéressé. Lorsque les sanctions prononcées à l'encontre de la personne visée à l'article 41 faisant l'objet d'un détachement judiciaire sont celles qui sont prévues aux 4°, 5°, 6° et 7° de l'article 45, elles produisent le même effet vis-à-vis du corps d'origine.	indépendamment des sanctions prévues à l'article 45, prononcer, à titre de sanction exclusive de toute autre sanction disciplinaire, la fin du détachement judiciaire de l'intéressé. Lorsque les sanctions prononcées à l'encontre de la personne visée à l'article 41 faisant l'objet d'un détachement judiciaire sont celles qui sont prévues aux 4°, 5° **et 6°** ~~**6° et 7°**~~ de l'article 45, elles produisent le même effet vis-à-vis du corps d'origine.
Article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 45 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont : 1° Le blâme avec inscription au dossier ; 2° Le déplacement d'office ; 3° Le retrait de certaines fonctions ; 3° bis L'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans ; 4° L'abaissement d'échelon ; 4° bis L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ; 5° La rétrogradation ; 6° La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite ; 7° La révocation.	Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont : 1° Le blâme avec inscription au dossier ; 2° Le déplacement d'office ; 3° Le retrait de certaines fonctions ; 3° bis L'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans ; 4° L'abaissement d'échelon ; 4° bis L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ; 5° La rétrogradation ; 6° ~~**La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite**~~ **La révocation.** ~~**7° La révocation.**~~
Article 46 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 46 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**

Si un magistrat est poursuivi en même temps pour plusieurs faits, il ne peut être prononcé contre lui que l'une des sanctions prévues à l'article précédent. Une faute disciplinaire ne peut donner lieu qu'à une seule de ces peines. Toutefois, les sanctions prévues aux 3°, 3° bis, 4°, 4° bis et 5° de l'article 45 peuvent être assorties du déplacement d'office. La mise à la retraite d'office emporte interdiction de se prévaloir de l'honorariat des fonctions prévu au premier alinéa de l'article 77.	Si un magistrat est poursuivi en même temps pour plusieurs faits, il ne peut être prononcé contre lui que l'une des sanctions prévues à l'article précédent. Une faute disciplinaire ne peut donner lieu qu'à une seule de ces peines. Toutefois, les sanctions prévues aux 3°, 3° bis, 4°, 4° bis et 5° de l'article 45 peuvent être assorties du déplacement d'office. ~~**La mise à la retraite d'office emporte interdiction de se prévaloir de l'honorariat des fonctions prévu au premier alinéa de l'article 77.**~~
Article 73 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 73 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
La cessation définitive des fonctions entraînant radiation des cadres et, sous réserve des dispositions de l'article 77 ci-après, perte de la qualité de magistrat, résulte : 1° De la démission d'office ou de la démission régulièrement acceptée ; 2° De la mise à la retraite ou de l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à pension ; 3° De la révocation ; 4° De la nomination directe dans l'une des administrations centrales de l'Etat, des services déconcentrés en dépendant ou des établissements publics de l'Etat conformément aux dispositions de l'article 76-2 ci-après.	La cessation définitive des fonctions entraînant radiation des cadres et, sous réserve des dispositions de l'article 77 ci-après, perte de la qualité de magistrat, résulte : 1° De la démission d'office ou de la démission régulièrement acceptée ; 2° De la mise à la retraite ou de l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à ~~**pension**~~ **une retraite**; 3° De la révocation ; 4° De la nomination directe dans l'une des administrations centrales de l'Etat, des services déconcentrés en dépendant ou des établissements publics de l'Etat conformément aux dispositions de l'article 76-2 ci-après.
Article 76-1-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	**Article 76-1-1 modifié de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**
I. - Les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet de la Cour de cassation lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue par le premier alinéa de l'article 76 sont, sur leur demande, maintenus en activité en surnombre de l'effectif	I. - Les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet de la Cour de cassation lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue par le premier alinéa de l'article 76 sont, sur leur demande, maintenus en activité en surnombre de l'effectif

de la Cour jusqu'à l'âge de soixante-huit ans pour exercer, respectivement, les fonctions de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation. S'agissant des magistrats du siège, leur demande est transmise à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, qui se prononce en considération de leur aptitude et de l'intérêt du service. S'agissant des magistrats du parquet, leur demande est transmise à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, qui donne un avis en considération de leur aptitude et de l'intérêt du service. II. - Les magistrats du siège et du parquet des cours d'appel et des tribunaux judiciaires, les magistrats du cadre de l'administration centrale et les magistrats exerçant à l'inspection générale de la justice, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue au premier alinéa de l'article 76, sont, sur leur demande et sous réserve de l'appréciation par la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature de leur aptitude et de l'intérêt du service, maintenus en activité jusqu'à l'âge de soixante-huit ans pour exercer les fonctions de conseiller ou de juge ou les fonctions de substitut général ou de substitut. Les magistrats en position de détachement ne peuvent être maintenus en activité. Six mois au plus tard avant d'atteindre la limite d'âge prévue par le premier alinéa de l'article 76, les intéressés font connaître au garde des sceaux, ministre de la justice, l'affectation qu'ils désireraient recevoir dans trois juridictions au moins du premier ou du second degré pour les magistrats des cours d'appel et du premier degré pour les magistrats des tribunaux. Trois mois au plus tard avant que les intéressés atteignent cette limite d'âge, le garde des sceaux, ministre de la justice, peut les inviter à présenter, dans	de la Cour jusqu'à l'âge de soixante-huit ans pour exercer, respectivement, les fonctions de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation. S'agissant des magistrats du siège, leur demande est transmise à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, qui se prononce en considération de leur aptitude et de l'intérêt du service. S'agissant des magistrats du parquet, leur demande est transmise à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, qui donne un avis en considération de leur aptitude et de l'intérêt du service. II. - Les magistrats du siège et du parquet des cours d'appel et des tribunaux judiciaires, les magistrats du cadre de l'administration centrale et les magistrats exerçant à l'inspection générale de la justice, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue au premier alinéa de l'article 76, sont, sur leur demande et sous réserve de l'appréciation par la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature de leur aptitude et de l'intérêt du service, maintenus en activité jusqu'à l'âge de soixante-huit ans pour exercer les fonctions de conseiller ou de juge ou les fonctions de substitut général ou de substitut. Les magistrats en position de détachement ne peuvent être maintenus en activité. Six mois au plus tard avant d'atteindre la limite d'âge prévue par le premier alinéa de l'article 76, les intéressés font connaître au garde des sceaux, ministre de la justice, l'affectation qu'ils désireraient recevoir dans trois juridictions au moins du premier ou du second degré pour les magistrats des cours d'appel et du premier degré pour les magistrats des tribunaux. Trois mois au plus tard avant que les intéressés atteignent cette limite d'âge, le garde des sceaux, ministre de la justice, peut les inviter à présenter, dans

les mêmes conditions, trois demandes d'affectation supplémentaires. Sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, ces magistrats sont maintenus en activité en surnombre de l'effectif de la juridiction dans l'une des affectations qui ont fait l'objet de leurs demandes, dans les formes prévues pour les nominations de magistrats du siège ou du parquet. II bis. - Les magistrats du cadre de l'administration centrale et les magistrats exerçant à l'inspection générale de la justice, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue au premier alinéa de l'article 76, sont, sur leur demande, maintenus en activité dans leurs fonctions, en surnombre, sous réserve de leur aptitude et de l'intérêt du service. III. - Les magistrats maintenus en activité en application des I, II ou II bis conservent la rémunération afférente aux grade, classe et échelon qu'ils détenaient lorsqu'ils ont atteint la limite d'âge. Les articles L. 26 bis et L. 63 du code des pensions civiles et militaires de retraite leur sont applicables. IV. - Les magistrats continuent à présider les établissements publics dont les statuts leur confèrent de droit la présidence jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge prévue par l'article 76.	les mêmes conditions, trois demandes d'affectation supplémentaires. Sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, ces magistrats sont maintenus en activité en surnombre de l'effectif de la juridiction dans l'une des affectations qui ont fait l'objet de leurs demandes, dans les formes prévues pour les nominations de magistrats du siège ou du parquet. II bis. - Les magistrats du cadre de l'administration centrale et les magistrats exerçant à l'inspection générale de la justice, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue au premier alinéa de l'article 76, sont, sur leur demande, maintenus en activité dans leurs fonctions, en surnombre, sous réserve de leur aptitude et de l'intérêt du service. III. - Les magistrats maintenus en activité en application des I, II ou II bis conservent la rémunération afférente aux grade, classe et échelon qu'ils détenaient lorsqu'ils ont atteint la limite d'âge. ~~**Les articles L. 26 bis et L. 63 du code des pensions civiles et militaires de retraite leur sont applicables.**~~ IV. - Les magistrats continuent à présider les établissements publics dont les statuts leur confèrent de droit la présidence jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge prévue par l'article 76.

PROJET DE LOI

SOMMAIRE

TITRE I - LES PRINCIPES DU SYSTEME UNIVERSEL DE RETRAITE 259

Section 1 Principes généraux 259
Article 1 : Grands principes du système universel 259

Section 2 champ d'application 266
Article 2 : Dispositions communes 266

Article 3 : Salariés et assimilés 266

Article 4 : Indépendants et professions libérales 266

Article 5 : Agricoles 266

Article 6 : Fonctionnaires, magistrats, militaires 266

Article 7 : Salariés des régimes spéciaux 266

CHAPITRE II - Le droit à une retraite par points 293

Section 1 Paramètres de calcul des retraites 293
Article 8 : Un calcul identique pour tous 293

Article 9 : Valeurs d'acquisition et de service 313

Article 10 : Âge d'équilibre et mécanisme de décote/surcote 320

Article 11 : Indexation des retraites 334

Section 2 Relations avec les assurés 344
Article 12 : DAI et service aux assurés 344

CHAPITRE III - Un système fondé sur une équité contributive 352

Section 1 Dispositions applicables à l'ensemble des assurés 352
Article 13 : Dispositions communes 352

Section 2 Dispositions applicables aux salariés et assimilés 352
Article 14 : Dispositions applicables aux salariés et assimilés 352

Article 15 : Régime général des salariés - Transitions 379

Article 16 : Salariés et assimilés – dispositions spécifiques 386

Section 3 Dispositions applicables aux fonctionnaires et salaries des anciens régimes spéciaux 394
Article 17 : Cotisations des fonctionnaires 394

Article 18 : Transition pour les cotisations des fonctionnaires 401

Article 19 : Transitions applicables aux régimes spéciaux 404

Section 4 Dispositions applicables aux travailleurs non-salariés 415
Article 20 : Travailleurs non-salariés 415

Article 21 : Travailleurs non-salariés - transitions 415

Article 22 : Cotisations minimales 506

TITRE II - Equité et liberté dans le choix de départ à la retraite 520

CHAPITRE I - Des transitions facilitées entre l'activité et la retraite 520

Article 23 : Age minimum de départ à la retraite 520

Article 24 : Dispositions générales de transition entre l'activité et la retraite 529

Article 25 : Retraite progressive 533
Article 26 : Cumul emploi-retraite 546
Article 27 : Rachat, surcotisation et AVV 563
CHAPITRE II - La prise en compte des situations spécifiques 581
Article 28 : Retraite anticipée pour carrière longue 581
Article 29 : Retraite anticipée des travailleurs handicapés 594
Article 30 : Inaptitude et invalidité 605
Article 31 : Séparation de l'invalidité et de la retraite dans la fonction publique 619
CHAPITRE III - La reconnaissance de la pénibilité et de la dangerosité de certains métiers 626
Section 1 Prise en compte des effets de l'exposition à des facteurs de risques professionnels 626
Article 32 : Incapacité permanente 626
Article 33 : Compte professionnel de prévention 633
Article 34 : Financement des dispositifs de pénibilité 646
Article 35 : Retraite des bénéficiaires de l'allocation amiante 649
Section 2 Maintien des départs anticipés pour les fonctions régaliennes 667
Article 36 : Métiers dangereux régaliens 667
Article 37 : Militaires 683
Section 3 Transitions en matière d'âge d'ouverture des droits 700
Article 38 : Transitions catégories actives de la fonction publique 700
Article 39 : Transitions par âge dans les régimes spéciaux 704
TITRE III - Un système de retraite à la solidarité renforcée 709
CHAPITRE I - Un système qui récompense mieux l'activité et protège contre les interruptions de carrière 709
Section 1 La garantie d'une retraite minimale 709
Article 40 : Retraite minimale 709
Article 41 : Revalorisation de la pension des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles dès 2022 736
Section 2 La prise en compte des interruptions de carrière 746
Article 42 : Périodes d'interruption d'activité 746
Article 43 : Soutien aux aidants 780
CHAPITRE II - Des droits familiaux modernises 794
Article 44 : Des droits pour tous les parents dès le 1er enfant 794
Article 45 : Prise en compte des interruptions de carrière des parents d'enfants en bas âge 816
CHAPITRE III - des droits conjugaux harmonisés 829
Article 46 : Réversion 829
CHAPITRE IV - Un système plus solidaire envers les jeunes générations 849
Article 47 : Garantie de points 849
Article 48 : Dispositif de rachat assoupli 857

TITRE IV - UNE ORGANISATION ET UNE GOUVERNANCE UNIFIEES POUR RESPONSABILISER TOUS LES ACTEURS DE LA RETRAITE 864

CHAPITRE I - Une organisation unifiée 864

Section 1 Création de l'établissement public 864

Article 49 : Création de la Caisse nationale de retraite universelle 864

Article 50 : Création de l'établissement préfigurateur et dispositions transitoires 874

Section 2 Une gouvernance prenant en compte la diversité des acteurs de la retraite 892

Article 51 : Conseil de la protection sociale des professionnels libérales 892

Article 52 : Gouvernance des artistes-auteurs 896

Article 53 : Transformation du SRE 899

Article 54 : Des organismes sous délégation de gestion 904

CHAPITRE II - une gouvernance responsabilisant les acteurs 911

Article 55 : Pilotage pluriannuel et annuel 911

Article 56 : : Comité d'expertise indépendant des retraites 928

Article 57 : Mesures permettant atteindre l'équilibre financier du système de retraite en 2027 937

CHAPITRE III - Un financement simplifié et mutualisé 945

Section 1 Une intégration financière complète 945

Article 58 : Consolidation globale des flux de financement et mission de trésorerie de l'ACOSS 945

Article 59 : Création du Fonds de solidarité vieillesse universel 957

Section 2 Des réserves garantissant la solidité financière du système 985

Article 60 : Création du Fonds de réserves universel 985

TITRE V - DISPOSITIONS FINALES 997

CHAPITRE I - La conservation à 100% des droits constitués avant l'entrée en vigueur du système universel de retraite 997

Article 61 : Transition et garantie des droits 997

Article 62 : Intégration de la retraite complémentaire 1003

Article 63 : Dispositions d'entrée en vigueur 1014

CHAPITRE II - Dispositions diverses 1020

Article 64 : Habilitations finales 1020

Article 65 : Epargne retraite 1024

TITRE I - LES PRINCIPES DU SYSTEME UNIVERSEL DE RETRAITE

CHAPITRE I - UN SYSTÈME UNIVERSEL COMMUN À TOUS LES ASSURÉS

Section 1 PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 1 : Grands principes du système universel

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les grands principes et objectifs assignés au système de retraite français tirent leurs origines des ordonnances de 1945, qui ont institué la sécurité sociale ainsi que d'une longue histoire sociale. La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a réaffirmé ces principes fondateurs, qui sont aujourd'hui repris et définis à l'article L.111-2-1 du code de la sécurité sociale.

En premier lieu, cet article pose le principe du fonctionnement par répartition de notre système, qui implique que les pensions des retraités d'une année soient principalement financées par les cotisations versées par les actifs au titre de l'assurance vieillesse la même année. Conformément à l'ambition du législateur en 1945, l'ensemble de notre système public obligatoire de retraite, qu'il s'agisse des régimes de base ou complémentaires, fonctionne par répartition. Seuls quelques régimes, tel que le régime de la retraite additionnelle de la fonction publique, font exception à ce principe en étant intégralement provisionnés.

Il affirme en deuxième lieu le caractère nécessairement contributif de notre système de retraite. Ainsi, les droits retraite acquis par les assurés au cours de leur vie active s'acquièrent en contrepartie du versement de cotisations. Ce principe de contributivité implique également que tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité. Il s'exprime à travers les formules de calcul des pensions de retraite.

Troisièmement, l'article L.111-2-1 assigne au système un objectif de solidarité et d'équité entre les générations et au sein de chaque génération, qui doit s'exprimer notamment à travers l'égalité entre les femmes et les hommes, la prise en compte des périodes d'interruption ou de réduction d'activité et la garantie d'un niveau de vie décent pour tous les retraités, quels que soient les régimes auxquels ils ont été affiliés.

Enfin, cet article assigne au système un objectif de pérennité financière. Les moyens nécessaires doivent ainsi être mis en œuvre afin d'assurer le paiement des pensions sur le long terme, à l'ensemble des assurés.

Le respect de ces objectifs est évalué chaque année par le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) à travers des indicateurs de suivi, définis par voie réglementaire[1] et figurant dans son rapport annuel. Le comité de suivi des retraites, chargé de rendre un avis sur le rapport du COR, dispose à cette fin d'un pouvoir d'alerte et de recommandations s'il considère que le système de retraite s'éloigne de façon significative de ces objectifs.

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 ».

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Dans sa séance du 30 septembre 2009 sur le pilotage du système de retraite en France (« le pilotage du système de retraite en France : objectifs, leviers d'action et méthodes »), le COR s'est intéressé aux objectifs des systèmes de retraite dans différents pays[2]. Il ressort de cette étude que la majorité des pays étudiés[3] se sont fixé des objectifs explicites pour piloter leur système de retraite. Ces derniers portent notamment sur :

- Le taux de cotisation : lorsqu'il constitue un objectif, c'est la plupart du temps un objectif de stabilité (Suède et Italie par exemple) ou de plafonnement après une hausse préalable (Allemagne, Japon, Canada et, de manière moins explicite, Espagne) qui est retenu. Au contraire, certains pays (Belgique, Japon) ont choisi d'augmenter les cotisations (ou plus généralement les ressources du système) en fonction des besoins, et fait du taux de cotisation (ou de prélèvements) la principale variable d'ajustement ;
- Le taux de remplacement : même si la définition du taux de remplacement retenue (et donc l'indicateur utilisé pour le mesurer) peut varier d'un pays à l'autre, un objectif portant sur le

[1] Par l'article D. 114-4-0-5.

[2] Voir document de travail n° 2 « Quels objectifs retenir pour le système de retraite ? » pages 5 à 8, notamment les exemples détaillés de la Suède et du Royaume-Uni.

[3] Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

niveau de ce taux est fixé en Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne et au Japon. Ce peut être un objectif de stabilité par rapport à l'existant ou – dans la plupart des pays à l'exception des Pays-Bas – de diminution limitée[1]. A l'inverse, pour certains pays, le taux de remplacement n'est pas un objectif (Italie) ; en Suède, le maintien du taux de remplacement est visé, mais avec une hausse de l'âge de liquidation et avec l'appui du système public complémentaire par capitalisation ;

- L'équilibre financier prévisionnel (prenant différentes définitions selon les pays) : certains pays se fixent explicitement une contrainte d'équilibre financier prévisionnel (Suède, Allemagne, Canada) à des horizons variables (d'une quinzaine à une centaine d'années selon les pays) ; d'autres ne semblent pas en faire un objectif explicite, même si l'équilibre constitue pour eux comme pour les autres une contrainte inéluctable (Belgique, Espagne, Etats-Unis, Japon).

Il est toutefois assez rare qu'un pays organise le pilotage de son système de retraite autour d'un seul objectif ; ainsi, outre l'équilibre financier (ou l'absence de dégradation), qui constitue une contrainte pour tous, plusieurs pays étudiés (Allemagne, Espagne, Japon par exemple) ont défini un ensemble d'objectifs à leur réforme des retraites, reposant sur des indicateurs quantitatifs précis.

À titre d'exemple, l'Allemagne s'est dotée d'un système de pilotage automatique visant à garantir en permanence le respect de trois objectifs :

- Un objectif de soutenabilité financière se traduisant par la fixation dans la loi d'un niveau de réserve financière ;
- Un objectif de soutenabilité économique se traduisant par un plafonnement du taux de cotisation ;
- Un objectif de garantie du niveau de vie des retraités se traduisant par la fixation d'un taux de remplacement net minimum.

D'autres pays ne se sont pas fixé d'objectifs très explicites à ce jour et modifient tel ou tel paramètre en fonction des prévisions relatives à la situation financière des régimes (Belgique, Etats-Unis, Royaume-Uni).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La refondation du système de retraite nécessite de lui assigner des objectifs renouvelés, en matière d'équité contributive, de lisibilité des droits, de solidarité et de soutenabilité, tout en préservant les principes essentiels ayant accompagné la création de la sécurité sociale. La précision de ces principes au plan juridique est nécessaire pour permettre le pilotage du système universel qui a vocation à s'appuyer sur des indicateurs de pilotage eux-mêmes déterminés au regard des objectifs du système universel.

[1] Certaines réformes anticipent une diminution de ce taux (calculé pour une carrière et un âge de départ donnés), en se fixant un taux minimal à ne pas franchir. En outre, le taux de remplacement cible peut parfois être assuré par la combinaison du système public et de systèmes complémentaires (Pays-Bas) ou individuels (Allemagne).

Les principes actuels du système de retraite étant définis au niveau législatif, notamment à l'article L.111-2-1 du code de la sécurité sociale, il est nécessaire de modifier cet article afin de préciser les nouveaux objectifs du système universel, tout en réaffirmant les principes fondamentaux.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à assigner des objectifs clairs, lisibles et adaptés au système universel de retraite, qui puissent par ailleurs permettre d'orienter le pilotage du système.

Il vise par ailleurs à garantir le principe d'une comparabilité entre les pensions assurées aux enseignants et enseignants-chercheurs avec celles dont bénéficient les fonctionnaires appartenant à des corps comparables.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION EXCLUE

Il aurait pu être envisagé de reconduire les principes actuels du système de retraite sans opérer d'adaptations mais cela ne paraissait pas opportun au regard de l'ampleur de la refondation du système qui nécessite de clarifier les fondements sur lesquels le système repose et de renouveler le consensus et l'adhésion à celles-ci. En outre, la mise en place d'un système universel incite à repréciser la portée de certains objectifs tels que par exemple l'équité contributive.

A l'inverse, une autre option aurait pu consister à ne pas préciser les principes et les objectifs du système mais cela n'aurait pas été de nature à garantir la lisibilité du système, d'autant plus que les objectifs énoncés ont vocation à orienter le pilotage du système. Par ailleurs, comme évoqué, il est souhaitable d'ouvrir le débat sur les principes du système afin que ces derniers fassent l'objet de l'adhésion la plus large.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Dans le dispositif retenu, six grands objectifs sont assignés au système universel de retraite. Ils reprennent certains des grands principes fondateurs de notre système de retraite actuel, aujourd'hui prévus à l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, en les précisant et en les inscrivant dans le cadre d'un système rénové.

En premier lieu, le système universel doit répondre à un objectif d'équité. Cet objectif, déjà assigné au système actuel, est renforcé grâce à des règles de calcul des droits plus simples et unifiées pour l'ensemble des assurés. Il se traduit par le principe fondamental selon lequel un euro cotisé doit ouvrir les mêmes droits à chacun.

En deuxième lieu, le système universel doit renforcer la solidarité entre les assurés, objectif également déjà assigné au système actuel. Pour ce faire, différents dispositifs devront être mis en place, afin de compenser pour la retraite les périodes d'interruption et de réduction d'activité, ainsi que l'impact sur la carrière des parents de l'arrivée et de l'éducation d'enfants. Un dispositif de minimum de retraite doit permettre d'assurer une retraite satisfaisante aux assurés ayant travaillé

toute leur vie malgré de faibles revenus. Le système universel doit également prendre en compte les spécificités de certaines situations (carrières longues, métiers pénibles ou dangereux, situation de handicap, d'inaptitude ou d'incapacité…). Pour atteindre cet objectif de solidarité, des sources de financement sont recherchées au-delà des cotisations sociales, par la mobilisation d'impositions de toutes natures portant notamment sur les revenus du capital.

En troisième lieu, le système universel de retraite doit permettre de garantir un niveau de vie satisfaisant aux retraités, dans le cadre du versement de retraites en rapport avec les revenus perçus pendant la vie active. Cet objectif constitue désormais un objectif autonome de l'objectif de solidarité.

En quatrième lieu, le système universel de retraite doit renforcer la liberté dans le choix de départ en retraite des assurés (sous réserve d'un âge minimum), notamment en accompagnant mieux la transition entre vie active et retraite.

En cinquième lieu, dans la continuité de l'objectif actuel de pérennité financière, le système universel de retraite doit répondre à un objectif de soutenabilité économique et d'équilibre financier. Son fonctionnement doit assurer sa solidité, sa stabilité et sa viabilité sur le long terme.

En dernier lieu, le système universel doit porter un nouvel objectif de lisibilité des droits retraite. Les assurés doivent être en capacité de comprendre leurs droits et d'anticiper l'impact d'une mobilité professionnelle sur leur retraite.

Comme actuellement, des indicateurs de suivi de ces objectifs seront définis par décret et contribueront au pilotage du système universel de retraite.

Par ailleurs, afin de garantir un même niveau de retraite pour les enseignants et chercheurs que pour les corps équivalents de même catégorie de la fonction publique, comme c'est le cas aujourd'hui, le Gouvernement s'engage à ce que la mise en place du système universel s'accompagne d'une revalorisation de leur rémunération, dans le cadre d'une loi de programmation dans le domaine de l'éducation nationale et d'une loi de programmation pluriannuelle de la recherche qui seront présentées prochainement au Parlement, permettant de corriger la faiblesse de leurs taux de primes et les effets qu'ils pourraient engendrer dans le système universel.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un nouvel article L. 111-2-1-1 au sein du code de la sécurité sociale, qui définit les grands principes et objectifs assignés au système universel de retraite.

Ce nouvel article remplace les dispositions prévues au II de l'article L. 111-2-1.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure relève de la seule compétence de la France.

Il convient de rappeler que l'article 48 du TFUE se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la CJUE qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime ;

- de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres.

Par conséquent, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des Etats membres (jurisprudence constante de la CJUE), la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

4.2.2. Impacts financiers

L'impact financier global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

4.2.3. Impacts sur les entreprises

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les employeurs.

4.2.4. Impacts sur les assurés

L'impact global du système universel de retraite sur les assurés est retracé dans l'introduction.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les collectivités territoriales.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les gestionnaires des régimes de retraite. Toutefois, le renouvellement des objectifs et dès lors, de leurs indicateurs de suivi conduira l'instance

remplaçant le comité de suivi des retraites (le comité d'expertise indépendant des retraites) à faire évoluer ses rapports.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

4.5.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le présent article rappelle l'objectif de solidarité au sein de chaque génération, notamment par la résorption des écarts de retraite entre les femmes et les hommes.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par les articles considérés entrent en vigueur dans les conditions prévues par l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

Un décret devra déterminer les indicateurs de suivi de ces objectifs qui contribueront au pilotage du système universel dans les conditions prévues par le projet de loi.

Deux lois de programmation sont prévues en matière de revalorisation des carrières des enseignants et enseignants-chercheurs.

Section 2 CHAMP D'APPLICATION

Article 2 : Dispositions communes

Article 3 : Salariés et assimilés

Article 4 : Indépendants et professions libérales

Article 5 : Agricoles

Article 6 : Fonctionnaires, magistrats, militaires

Article 7 : Salariés des régimes spéciaux

1. CADRE GÉNÉRAL

L'architecture du système de retraite français est héritée des ordonnances de 1945 et d'une longue histoire sociale. Il demeure très largement structuré sur une base socio-professionnelle et marqué par la cohabitation de plus 42 régimes[1]. Chaque catégorie professionnelle est ainsi affiliée à un régime de retraite appliquant son propre corpus de règles d'acquisition et de valorisation des droits.

Trois grands ensembles de régimes correspondant à un groupe socio-professionnel peuvent être distingués. Ils se répartissent principalement en deux étages, de base et complémentaire, auxquels s'ajoutent parfois des régimes, dits additionnels, ayant vocation à couvrir des assiettes plus résiduelles (cf. tableau ci-dessous, ainsi que partie I.3 de l'introduction).

Le premier ensemble comprend principalement les salariés du secteur privé y compris agricoles, et les agents non titulaires de la fonction publique. Il couvre environ 70 % des actifs.

Les salariés du commerce, de l'industrie et des services sont affiliés au régime général, en application de l'article L. 200-1 CSS. Leur corpus de règles en matière de retraite est défini dans le titre V du livre III du code la sécurité sociale (CSS). Ils sont gérés pour la retraite de base par la CNAV et pour la retraite complémentaire par l'AGIRC-ARRCO[2].

Les contractuels de droit public sont gérés pour la retraite de base par la CNAV et pour la retraite complémentaire par l'IRCANTEC[3].

Les salariés agricoles sont affiliés au régime de protection sociale des salariés des professions agricoles en application de l'article L. 722-20 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM). Il

[1] Cf. tableau des régimes présenté ci-après.

[2] Art. L. 921-4 CSS.

[3] Décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 modifié

s'agit d'un régime dit « aligné », dans la mesure où il applique les mêmes règles en matière d'acquisition et d'ouverture de droits que le régime général. Ces règles sont définies à l'article L. 742-3 CRPM, par renvoi aux dispositions du titre V du livre III du CSS. Les salariés agricoles sont gérés par la MSA pour leur retraite de base et par l'AGIRC-ARRCO pour leur retraite complémentaire.

Le deuxième ensemble correspond aux régimes des travailleurs indépendants, dont l'organisation demeure marquée par une grande diversité de régimes. Il rassemble environ 13 % des actifs.

Les artisans, industriels et commerçants, et certains membres des professions libérales[1]qui étaient autrefois affiliés au RSI sont affiliés pour leur retraite de base à la sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI) gérée par le régime général depuis le 1er janvier 2018, en application de l'article L. 200-1 CSS. Leurs règles en matière de retraite, définies à l'article L.634-2 CSS par renvoi au titre V du livre III, sont identiques à celles des salariés (sauf exceptions liées aux spécificités de l'activité indépendante listées dans le livre VI du CSS). Pour leur retraite complémentaire, ils sont affiliés au régime complémentaire unique des travailleurs indépendants de l'ex RSI, qui est issu de la fusion en 2013, des anciens régimes d'assurance vieillesse complémentaire d'une part des artisans et d'autre part des industriels et commerçants[2].

Les travailleurs non-salariés agricoles sont affiliés au régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles et sont gérés par la MSA pour leur retraite de base et leur retraite complémentaire, en application des articles L. 722-15 et L. 732-56 CRPM. Leurs règles en matière de retraite sont définies dans le livre VII du CRPM.

Les professions libérales, hormis les avocats, relèvent du régime de base de la CNAVPL, en application de l'article L. 640-1 CSS. La gestion du régime de base de ces assurés est confiée à dix sections professionnelles, qui gèrent également leur retraite complémentaire[3]. Leurs règles en matière de retraite sont définies dans le livre VI du CSS.

Enfin, les avocats sont affiliés à leur propre régime, en application de l'article L. 651-1 CSS. Ils sont gérés par la CNBF pour la retraite de base et la retraite complémentaire[4]. Leurs règles en matière de retraite sont également définies dans le livre VI du CSS.

Le troisième ensemble, qui représente environ 17 % des actifs, est constitué des régimes spéciaux. Ils couvrent les fonctionnaires, les salariés des entreprises publiques et les salariés de certaines entreprises privées ou établissements publics industriels et commerciaux ayant obtenu le maintien d'un régime spécifique après 1945 (marins, clercs et employés de notaires, Opéra national de Paris etc.).

Les fonctionnaires de l'État, les magistrats et les militaires relèvent du service des retraites de l'Etat (SRE) et les fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers relèvent de la Caisse nationale des retraites des agents de collectivités locales (CNRACL). Ils bénéficient par ailleurs d'un régime obligatoire additionnel, le RAFP, créé par la loi portant réforme des retraites de 2003.

---

[1] Il s'agit des membres des professions libérales non réglementées ou ayant choisi le statut de micro entrepreneur qui étaient avant le 1er janvier 2019 affiliés à la CIPAV.

[2] Art. L. 635-1 CSS.

[3] Art. L. 644-1 CSS.

[4] Art. L. 654-1CSS.

Les autres régimes spéciaux sont ceux des ouvriers de l'État, des agents statutaires des industries électriques et gazières, de la SNCF, de la RATP, de la Banque de France, du Port autonome de Strasbourg, des salariés de l'Opéra national de Paris, de la Comédie-Française, des clercs et employés de notaires, des marins et des travailleurs miniers (CANSSM).

Antérieurs à la création de la sécurité sociale, ces régimes ont été maintenus. Initialement prévus dans le décret du 8 juin 1946, ils sont aujourd'hui régis par les articles L. 711-1 et R. 711-1 CSS et suivants. Les règles applicables dans ces régimes en matière de retraite sont définies dans des corpus de textes qui leurs sont propres, de niveau législatif ou réglementaire[1]. Ils sont dits « intégrés », dans la mesure où leurs assurés ne bénéficient pas d'un étage de base et d'un étage complémentaire, mais d'un régime « complet ».

Régimes obligatoires composant le système de retraite actuel

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	Retraite additionnelle
Salariés et assimilés			
Salariés de l'industrie, du commerce et des services	CNAV (régime général)	AGIRC-ARRCO	
Salariés agricoles	MSA (régime aligné)	AGIRC-ARRCO	
Enseignants du privé	CNAV	IRCANTEC	RETREP/RAEP
Agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques, élus locaux	CNAV	IRCANTEC	
Personnels navigants de l'aviation civile	CNAV	CRPN-PAC	
Artistes-auteurs d'œuvres originales	AGESSA-MDA/ CNAV	IRCEC (RAAP + RACD ou RACL)	
Membres des cultes	CAVIMAC	AGIRC-ARRCO	

[1] CPCMR pour les fonctionnaires, code des transports pour les marins, décret n° 46-1541 du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières, décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines, décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse, décret n° 68-382 du 5 avril 1968 portant statut de la caisse de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris, décret n° 68-960 du 11 octobre 1968 modifiant le statut de la caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française, décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités, Décret n° 2008-637 du 30 juin 2008 portant règlement des retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France et règlement annexé, règlement des pensions du personnel titulaire du port autonome de Strasbourg, décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

<table>
<tr><th>Régimes</th><th>Retraite
de base</th><th>Retraite
complémentaire</th><th>Retraite
additionnelle</th></tr>
<tr><td rowspan="11">Salariés des régimes spéciaux de retraite</td><td colspan="2">Banque de France</td><td rowspan="11"></td></tr>
<tr><td colspan="2">CNIEG (IEG)</td></tr>
<tr><td colspan="2">CRPCF (Comédie-Française)</td></tr>
<tr><td colspan="2">CRPCEN (clercs et employés de notaires)</td></tr>
<tr><td colspan="2">ENIM (marins salariés et non-salariés)</td></tr>
<tr><td colspan="2">CROPERA (Opéra de Paris)</td></tr>
<tr><td colspan="2">CPRP SNCF</td></tr>
<tr><td colspan="2">CRP RATP</td></tr>
<tr><td colspan="2">Port autonome de Strasbourg</td></tr>
<tr><td>CANSSM (mines)</td><td>AGIRC-ARRCO</td></tr>
<tr><td colspan="4">Fonctionnaires et assimilés</td></tr>
<tr><td>Fonctionnaires de l’Etat, magistrats et militaires</td><td colspan="2">Service des retraites de l’Etat (SRE)</td><td rowspan="2">RAFP (ERAFP)</td></tr>
<tr><td>Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière</td><td colspan="2">CNRACL</td></tr>
<tr><td>Ouvriers de l’Etat</td><td colspan="2">FSPOIE</td><td></td></tr>
<tr><td>Ministres des cultes d’Alsace-Moselle</td><td colspan="2">Régime autonome
(ministère de l’intérieur)</td><td></td></tr>
<tr><td>Députés</td><td colspan="2">Régime autonome (AN)</td><td></td></tr>
<tr><td>Fonctionnaires AN</td><td colspan="2">Régime autonome (AN)</td><td></td></tr>
<tr><td>Sénateurs</td><td>Régime autonome base (Sénat)</td><td>Régime autonome complémentaire (Sénat)</td><td></td></tr>
<tr><td>Fonctionnaires Sénat</td><td colspan="2">Régime autonome (Sénat)</td><td></td></tr>
<tr><td>Membres du CESE</td><td colspan="2">Régime autonome (CESE)</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4">Indépendants</td></tr>
</table>

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	Retraite additionnelle
Exploitants agricoles	MSA base	RCO/MSA complémentaire	
Artisans, industriels et commerçants, professions libérales non réglementées	SSTI base (régime aligné)	RCI/SSTI complémentaire	
Débitants de tabac	SSTI base (régime aligné)	RCI/SSTI complémentaire	RAVGDT
Notaires	CNAVPL (RBL)	CRN	
Officiers ministériels		CAVOM	
Médecins		CARMF	PCV (ex ASV)
Chirurgiens-dentistes et sages-femmes		CARCDSF	PCV (ex ASV)
Pharmaciens		CAVP	PCV (ex ASV)
Auxiliaires médicaux		CARPIMKO	PCV (ex ASV)
Vétérinaires		CARPV	
Agents généraux d'assurance		CAVAMAC	
Experts comptables et comptables agréés		CAVEC	
Architectes et autres professions libérales		CIPAV	
Avocats salariés et non-salariés	CNBF base	CNBF complémentaire	

1.1 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 ».

1.2 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

La grande diversité des systèmes de retraite en Europe et dans le monde rend complexes les comparaisons concernant les champs d'application qui structurent les régimes. Toutefois, la comparaison du système de retraite français avec celui de l'Allemagne peut s'avérer éclairante, dans la mesure où les deux pays partagent des principes fondateurs communs qui rapprochent leurs systèmes, tout en ayant des organisations très différentes.

En effet, dans les deux pays, les régimes de retraite publics sont d'inspiration bismarckienne. Il s'agit de systèmes de retraite obligatoires contributifs financés en répartition, principalement par des cotisations sociales assises sur les salaires, et organisés selon une logique sectorielle. Cependant, le système de retraite allemand est structuré de manière plus simple. L'assurance légale allemande, en points, est prédominante, alors qu'en France le régime général coexiste avec de nombreux régimes, de base et complémentaires, en annuités ou en points, obéissant à des règles différentes (cf. partie I.3 de la présente étude d'impact).

L'assurance vieillesse générale allemande (Deutsche Rentenversicherung - DR) est proche d'une situation de régime universel, dans la mesure où elle couvre près de 4 Allemands sur 5[1]. Les fonctionnaires, nettement minoritaires au sein des employés de l'État, des Länder et des collectivités locales (1,8 million contre 2,6 millions d'agents contractuels), et une grande partie des professions libérales, disposent toutefois de leurs propres régimes. Cette situation contraste avec l'importance des régimes spéciaux en France, au nombre d'une quinzaine, auxquels s'ajoutent les régimes agricoles, des artisans et commerçants, et des professions libérales dont les avocats.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

L'instauration d'un système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les différentes catégories d'assurés couvertes par ce nouveau système.

Par ailleurs, l'élaboration de règles communes à tous les assurés nécessite également de redéfinir et de rassembler dans un corpus législatif unique, situé dans le livre I^{er} du CSS, l'ensemble des règles

[1] Jacques BICHOT, La retraite en Allemagne.

d'acquisition et de valorisation des droits de retraite, qui figuraient jusqu'à présent dans des corpus législatifs disparates.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Marqué par l'héritage d'une histoire sociale ancienne, notre système public de retraite demeure très largement structuré sur une base socio-professionnelle. Il est aujourd'hui composé de 42 régimes distincts, alors même qu'ils partagent presque tous les deux mêmes caractéristiques principales, à savoir leur caractère obligatoire et leur fonctionnement par répartition.

A la complexité institutionnelle, s'ajoutent des règles d'acquisition des droits et des formules de calcul de la pension qui sont très différentes d'un régime à l'autre. Cette situation est source d'insécurité et d'iniquités pour les assurés, qui sont confrontés pour leur retraite à plusieurs organismes appliquant des règles de calcul distinctes. De plus, elle rend le calcul de la retraite de plus en plus complexe à mesure que les parcours professionnels se diversifient et que le nombre de personnes relevant de plusieurs régimes s'accroît. Elle peut ainsi freiner les mobilités professionnelles, dans la mesure où les assurés ignorent si un changement de statut va conduire à accroître ou diminuer leurs droits. Le rapport du Conseil d'orientation des retraites sur les polypensionnés (2011)[1] et le rapport de la commission Moreau (2013)[2] ont déjà souligné la complexité des mécanismes en jeu et les paradoxes auxquels ils conduisent.

L'instauration du système universel de retraite doit permettre de remédier à ce constat, en créant un système commun à tous les actifs, quels que soient leurs statuts professionnels ou les formes de leur activité, y compris les assurés des régimes spéciaux et les membres des assemblées parlementaires.

Il doit permettre de garantir un système de retraite plus équitable, avec des règles construites sur des principes clairs et transparents, compréhensibles par tous les assurés. Pour ce faire, il sera fondé sur des règles communes d'acquisition et de valorisation des droits, qui devront permettre aux assurés de comprendre et anticiper leurs droits à l'occasion d'une mobilité professionnelle ou de leur départ en retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION EXCLUE

Une option alternative au dispositif retenu aurait pu consister à maintenir l'ensemble des régimes de base d'affiliation, tout en harmonisant les règles en matière de cotisations et de prestations. Cependant, cette mesure parait peu compatible avec les objectifs de simplification et de lisibilité portés par la présente réforme systémique.

[1] Neuvième rapport, « Retraites : la situation des polypensionnés », septembre 2011.

[2] Rapport au Premier ministre « Nos retraites demain : équilibre financier et justice », juin 2013.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Les présents articles prévoient la mise en place d'un système refondé, commun à tous les assurés et fonctionnant sur la base de règles de calcul et de valorisation des droits unifiées.

En effet, l'option retenue consiste à instaurer un système universel de retraite qui couvre l'ensemble des personnes affiliées obligatoirement à la sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle. Il s'applique ainsi aux salariés du privé ou du public, aux fonctionnaires, aux travailleurs indépendants, aux professions libérales, aux agriculteurs, aux assurés des régimes spéciaux de retraite et à l'ensemble des élus de la République, dont les membres des assemblées parlementaires.

Ce système se substitue aux règles qui s'appliquent aux régimes de retraite actuellement existants, qu'il s'agisse des régimes de base ou des régimes complémentaires obligatoires. Des droits identiques, à carrières identiques, en résultent, ce qui se traduit en pratique par la fin des régimes spéciaux, y compris ceux des parlementaires. Ces assurés pourront toutefois conserver leurs règles propres pour la couverture des autres risques de sécurité sociale, notamment pour ce qui concerne la maladie, et l'invalidité.

En pratique, les salariés, l'ensemble des non-titulaires de la fonction publique[1], les travailleurs indépendants, les professionnels libéraux et les assurés des régimes spéciaux relèveront pour leur retraite du régime général et verront leurs prestations calculées et servies dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues dans leur corpus de règles propres. Le projet de loi organique intégrera par ailleurs les membres des assemblées parlementaires au régime général au titre de l'assurance-vieillesse.

Les fonctionnaires verront leurs prestations de retraite calculées et servies dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs missions. Les salariés et les personnes non salariées des professions agricoles relèveront des régimes agricoles et verront leurs prestations de retraite calculées et servies dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues dans le CRPM.

Des modalités particulières seront définies par ordonnance pour les navigants de l'aviation civile, tenant compte des conclusions de la mission d'inspection diligentée en vue de définir les adaptations nécessaires du système universel aux spécificités du secteur. Les marins relèveront également de leur propre régime dans le système universel et verront leurs cotisations et prestations de retraite adaptées dans des conditions prévues par voie d'ordonnance en raison de la spécificité des carrières, des assiettes de cotisation et des âges de départ des marins.

[1] Soit, outre les agents contractuels, les membres du gouvernement, les élus locaux et les membres du Conseil constitutionnel

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article 2 crée un titre IX au sein du livre Ier du CSS, destiné à accueillir l'ensemble des règles applicables dans le système universel de retraite. Il crée à cet emplacement un article L. 190-1 ayant vocation à définir le système universel.

Les articles 3 à 7 définissent le champ d'application du système universel. Ils assurent son application respectivement aux salariés et assimilés relevant du régime général, aux travailleurs indépendants dont les professionnels libéraux, aux salariés et exploitants agricoles, aux fonctionnaires et aux assurés des régimes spéciaux.

L'article 3 crée un article L. 358-1 CSS, qui prévoit que les prestations de retraite sont servies aux assurés du régime général dans les conditions prévues par le système universel au titre IX du livre Ier du CSS, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues au sein du livre III. En complément, il crée une section 4 et une article L. 382-32 pour affilier les agents contractuels de droit public au régime général pour l'ensemble des risques.

L'article 4 modifie l'article L. 200-1 CSS afin de préciser que les travailleurs indépendants (artisans, commerçants, avocats et autres professionnels libéraux) relèveront pour leur retraite du régime général et se verront ainsi appliquer les règles du système universel. En complément, il crée un article L. 611-2 CSS qui prévoit que les prestations de retraite sont servies aux travailleurs indépendants dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues au sein du livre VI CSS.

L'article 5 créé un article L. 732-64 au sein du CRPM afin de préciser que les prestations de retraite seront servies respectivement aux personnes non salariées et aux salariés des professions agricoles, dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues au sein du livre VII du CRPM.

L'article 6 crée un titre II dans le livre VII du CSS relatif aux règles en matière d'assurance vieillesse pour les fonctionnaires, magistrats et militaires. Il crée un article L. 721-3 qui prévoit que les prestations de retraite sont servies à ces agents publics dans les conditions prévues par le système universel, sauf dispositions particulières liées aux spécificités de leurs activités prévues au sein du titre qui leur est consacré.

Cet article 6 entraine une unification du contentieux en matière de droits à retraite, qui relèvera dans sa totalité du contentieux général de la sécurité sociale (article L. 142-1 du CSS) et donc des juridictions de l'ordre judiciaire (pôle social du tribunal judiciaire). Ainsi, l'ordre juridictionnel compétent sera modifié pour les assurés de la fonction publique, dont les contestations en matière de droit à pension relevaient jusqu'alors de la juridiction administrative.

Le tableau ci-dessous présente la part du contentieux administratif relatif aux pensions de retraite des fonctionnaires, par niveau de juridiction, de 2014 à 2019 :

Juridiction	Année	Total des contentieux	Contentieux relatifs aux pensions de retraite des agents d'Etat		Contentieux relatifs aux pensions de retraite des agents des collectivités	
Tribunaux administratifs	2014	197 623	976	0,49%	204	0,10%
	2015	192 740	1179	0,61%	144	0,07%
	2016	193 739	626	0,32%	158	0,08%
	2017	197 399	478	0,24%	151	0,08%
	2018	212 763	495	0,23%	149	0,07%
	2019 (du 01/01 au 30/11)	212 430	417	0,20%	131	0,06%
Cour administratives d'appel	2014	29 838	21	0,07%	6	0,02%
	2015	30 863	40	0,13%	7	0,02%
	2016	31 210	16	0,05%	1	0,00%
	2017	31 225	14	0,04%	8	0,03%
	2018	33 768	18	0,05%	6	0,02%
	2019 (du 01/01 au 30/11)	32 524	50	0,15%	9	0,03%
Conseil d'Etat	2014	12 073	153	1,27%	15	0,12%
	2015	8 711	114	1,31%	18	0,21%
	2016	9 549	93	0,97%	57	0,60%
	2017	10 118	125	1,24%	30	0,30%
	2018	9 576	132	1,38%	37	0,39%
	2019 (du 01/01 au 30/11)	9 419	122	1,30%	27	0,29%

Source : Conseil d'Etat

Enfin, l'article 7 crée un article L. 381-32 CSS qui met fin aux régimes spéciaux de retraite, en précisant que leurs assurés sont affiliés au régime général. De ce fait, la retraite de ces assurés sera calculée et servie dans les conditions prévues par le système universel. L'article 7 crée un nouvel article L. 5559-1 dans le code des transports pour préciser que les marins concernés par le système universel bénéficient, sauf disposition particulière prévues dans leur corpus de règles, de prestations de retraite servies dans les conditions prévues par le système universel.

L'ensemble de ces dispositions s'appliqueront aux assurés relevant du système universel de retraite.

4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

L'organisation des régimes de sécurité sociale relève de la seule compétence de la France.

Il convient de rappeler que l'article 48 du TFUE se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la CJUE qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime

- de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres

Par conséquent, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des Etats membres (jurisprudence constante de la CJUE), la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3 IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Les présents articles engendrent une harmonisation de l'affiliation au titre de la retraite des assurés, qui n'emporte cependant pas de conséquence directe sur leurs cotisations et sur les prestations en matière de retraite, qui sont traitées dans d'autres articles du projet de loi.

L'impact global du système universel de retraite sur les assurés est retracé dans l'introduction.

La mise en place de ce système ne remet pas en cause l'affiliation des assurés à leurs régimes propres au titre des autres risques de protection sociale (maladie, invalidité, chômage, etc.)

4.4 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les présents articles modifient substantiellement l'affiliation des agents relevant des collectivités territoriales (fonctionnaires et agents non titulaires), ainsi que des élus locaux. Les fonctionnaires territoriaux, d'une part, et les agents non titulaires, d'autre part, conserveront des régimes d'affiliation distincts, mais ils seront tous couverts par le système universel. L'affiliation au titre de la retraite des assurés rémunérés par les collectivités territoriales sera largement simplifiée. Les articles considérés n'emportent cependant pas de conséquence directe sur les cotisations et sur les prestations en matière de retraite des assurés concernés, qui sont traitées dans d'autres articles du projet de loi.

4.5 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le système universel de retraite a vocation à remplacer les régimes obligatoires existants actuellement, y compris ceux des régimes spéciaux et des assemblées parlementaires.

Par ailleurs, si le système universel de retraite sera géré dans le cadre d'une organisation unifiée, la gestion de la retraite pourra, comme actuellement, continuer à faire intervenir des caisses spécifiques à certaines catégories professionnelles, selon des modalités détaillées dans l'article 54.

4.6 IMPACTS SUR LA SOCIÉTÉ

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par les articles considérés entrent en vigueur dans les conditions prévues par l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64

5.2.3 Textes d'application

La liste des agents contractuels de droit public et agents non titulaires affiliés au régime général sera fixée par décret en application de l'article 3 du présent projet de loi.

Article L. 142-1 actuel du code de la sécurité sociale	**Article L. 142-1 modifié du code de la sécurité sociale**
Le contentieux de la sécurité sociale comprend les litiges relatifs : 1° A l'application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole ; 2° Au recouvrement des contributions, versements et cotisations mentionnés au 5° de l'article L. 213-1 ; 3° Au recouvrement des contributions, versements et cotisations mentionnés aux articles L. 1233-66, L. 1233-69, L. 3253-18, L. 5422-6, L. 5422-9, L. 5422-11, L. 5422-12 et L. 5424-20 du code du travail ; 4° A l'état ou au degré d'invalidité, en cas	Le contentieux de la sécurité sociale comprend les litiges relatifs : 1° A l'application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole**, notamment au titre du système universel de retraite pour les assurés mentionnés au titre II du livre VII** ; 2° Au recouvrement des contributions, versements et cotisations mentionnés au 5° de l'article L. 213-1 ; 3° Au recouvrement des contributions, versements et cotisations mentionnés aux articles L. 1233-66, L. 1233-69, L. 3253-18, L. 5422-6, L. 5422-9, L. 5422-11, L. 5422-12 et L. 5424-20 du code du travail ;

d'accident ou de maladie non régie par le livre IV du présent code, et à l'état d'inaptitude au travail ; 5° A l'état d'incapacité permanente de travail, notamment au taux de cette incapacité, en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ; 6° A l'état ou au degré d'invalidité, en cas d'accidents ou de maladies régies par les titres III, IV et VI du livre VII du code rural et de la pêche maritime, à l'état d'inaptitude au travail ainsi que, en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles régies par les titres V et VI du même livre VII, à l'état d'incapacité permanente de travail, notamment au taux de cette incapacité ; 7° Aux décisions des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et des caisses de mutualité sociale agricole concernant, en matière d'accidents du travail agricoles et non agricoles, la fixation du taux de cotisation, l'octroi de ristournes, l'imposition de cotisations supplémentaires et, pour les accidents régis par le livre IV du présent code, la détermination de la contribution prévue à l'article L. 437-1 ; 8° Aux décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnées au premier alinéa de l'article L. 241-9 du code de l'action sociale et des familles ; 9° Aux décisions du président du conseil départemental mentionnées à l'article L. 241-3 du même code relatives aux mentions “ invalidité ” et “ priorité ”.	4° A l'état ou au degré d'invalidité, en cas d'accident ou de maladie non régie par le livre IV du présent code, et à l'état d'inaptitude au travail ; 5° A l'état d'incapacité permanente de travail, notamment au taux de cette incapacité, en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ; 6° A l'état ou au degré d'invalidité, en cas d'accidents ou de maladies régies par les titres III, IV et VI du livre VII du code rural et de la pêche maritime, à l'état d'inaptitude au travail ainsi que, en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles régies par les titres V et VI du même livre VII, à l'état d'incapacité permanente de travail, notamment au taux de cette incapacité ; 7° Aux décisions des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et des caisses de mutualité sociale agricole concernant, en matière d'accidents du travail agricoles et non agricoles, la fixation du taux de cotisation, l'octroi de ristournes, l'imposition de cotisations supplémentaires et, pour les accidents régis par le livre IV du présent code, la détermination de la contribution prévue à l'article L. 437-1 ; 8° Aux décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnées au premier alinéa de l'article L. 241-9 du code de l'action sociale et des familles ; 9° Aux décisions du président du conseil départemental mentionnées à l'article L. 241-3 du même code relatives aux mentions “ invalidité ” et “ priorité ”.
Article L. 200-1 actuel du code de la sécurité sociale	**Article L. 200-1 modifié du code de la sécurité sociale**
Le régime général de sécurité sociale couvre :	Le régime général de sécurité sociale couvre :

1° D'une part, pour le versement des prestations en espèces mentionnées à l'article L. 311-1, les personnes salariées ou assimilées mentionnées aux articles L. 311-2, L. 311-3, L. 311-6, L. 381-1, L. 382-1 et L. 382-31 et, d'autre part, pour le versement des prestations en espèces au titre des assurances maladie, maternité, paternité et vieillesse, les personnes non salariées mentionnées respectivement aux articles L. 611-1 et L. 631-1 ; 2° Au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, les personnes mentionnées aux articles L. 412-1, L. 412-2 et L. 412-9 ; 3° Au titre des prestations familiales, les personnes mentionnées à l'article L. 512-1 ; 4° Au titre de la protection universelle maladie, telle que définie à l'article L. 160-1, les personnes mentionnées au 1° du présent article et aux articles L. 381-20, L. 381-25 et L. 381-30 ainsi que les personnes inactives rattachées aux organismes du régime général en application de la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 160-17. La couverture des risques mentionnés aux 1° et 2° du présent article s'exerce par l'affiliation au régime général, à titre obligatoire, des personnes mentionnées aux mêmes 1° et 2°. Il peut être fait appel également au régime général pour couvrir un ou plusieurs risques ou charges pour des catégories d'assurés définies par la loi.	1° D'une part, pour le versement des prestations en espèces mentionnées à l'article L. 311-1, les personnes salariées ou assimilées mentionnées aux articles L. 311-2, L. 311-3, L. 311-6, L. 381-1, L. 382-1 et L. 382-31 et, d'autre part, pour le versement des prestations en espèces au titre des assurances maladie, maternité, paternité et vieillesse, les personnes non salariées mentionnées respectivement aux articles L. 611-1 et L. 631-1 **ainsi que, pour les retraites, les assurés mentionnés à l'article L. 611-1 relevant du II de l'article L. 190-1** ; 2° Au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, les personnes mentionnées aux articles L. 412-1, L. 412-2 et L. 412-9 ; 3° Au titre des prestations familiales, les personnes mentionnées à l'article L. 512-1 ; 4° Au titre de la protection universelle maladie, telle que définie à l'article L. 160-1, les personnes mentionnées au 1° du présent article et aux articles L. 381-20, L. 381-25 et L. 381-30 ainsi que les personnes inactives rattachées aux organismes du régime général en application de la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 160-17. **5° Au titre de l'assurance vieillesse, les assurés relevant des articles L. 381-32 et LO 381-33.** La couverture des risques mentionnés aux 1° et 2° du présent article s'exerce par l'affiliation au régime général, à titre obligatoire, des personnes mentionnées aux mêmes 1° et 2°. Il peut être fait appel également au régime général pour couvrir un ou plusieurs risques ou charges pour des catégories d'assurés définies par la loi.
Article L. 311-3 actuel du code de la sécurité sociale	**Article L. 311-3 modifié du code de la sécurité sociale**
Sont notamment compris parmi les personnes auxquelles s'impose l'obligation prévue à l'article L. 311-2, même s'ils ne sont pas occupés dans l'établissement de l'employeur ou du chef d'entreprise, même s'ils possèdent tout ou partie de l'outillage nécessaire à leur travail	Sont notamment compris parmi les personnes auxquelles s'impose l'obligation prévue à l'article L. 311-2, même s'ils ne sont pas occupés dans l'établissement de l'employeur ou du chef d'entreprise, même s'ils possèdent tout ou partie de l'outillage nécessaire à leur travail

et même s'ils sont rétribués en totalité ou en partie à l'aide de pourboires : 1° les travailleurs à domicile soumis aux dispositions des articles L. 721-1 et suivants du code du travail ; 2° les voyageurs et représentants de commerce soumis aux dispositions des articles L. 751-1 et suivants du code du travail ; 3° les employés d'hôtels, cafés et restaurants ; 4° sans préjudice des dispositions du 5°) du présent article réglant la situation des sous-agents d'assurances, les mandataires non assujettis à la contribution économique territoriale mentionnés au 4° de l'article R. 511-2 du code des assurances rémunérés à la commission, qui effectuent d'une façon habituelle et suivie des opérations de présentation d'assurances pour une ou plusieurs entreprises d'assurances telles que définies par l'article L. 310-1 du code des assurances et qui ont tiré de ces opérations plus de la moitié de leurs ressources de l'année précédente ; 5° les sous-agents d'assurances travaillant d'une façon habituelle et suivie pour un ou plusieurs agents généraux et à qui il est imposé, en plus de la prospection de la clientèle, des tâches sédentaires au siège de l'agence ; 6° les gérants non-salariés des coopératives et les gérants de dépôts de sociétés à succursales multiples ou d'autres établissements commerciaux ou industriels ; 7° (Abrogé) 8° les porteurs de bagages occupés dans les gares s'ils sont liés, à cet effet, par un contrat avec l'exploitation ou avec un concessionnaire ; 9° les ouvreuses de théâtres, cinémas, et autres établissements de spectacles, ainsi que les employés qui sont dans les mêmes établissements chargés de la tenue des vestiaires et qui vendent aux spectateurs des objets de nature diverse ; 10° les personnes assurant habituellement à leur domicile, moyennant rémunération, la garde et l'entretien d'enfants qui leur sont confiés par les	et même s'ils sont rétribués en totalité ou en partie à l'aide de pourboires : 1° les travailleurs à domicile soumis aux dispositions des articles L. 721-1 et suivants du code du travail ; 2° les voyageurs et représentants de commerce soumis aux dispositions des articles L. 751-1 et suivants du code du travail ; 3° les employés d'hôtels, cafés et restaurants ; 4° sans préjudice des dispositions du 5°) du présent article réglant la situation des sous-agents d'assurances, les mandataires non assujettis à la contribution économique territoriale mentionnés au 4° de l'article R. 511-2 du code des assurances rémunérés à la commission, qui effectuent d'une façon habituelle et suivie des opérations de présentation d'assurances pour une ou plusieurs entreprises d'assurances telles que définies par l'article L. 310-1 du code des assurances et qui ont tiré de ces opérations plus de la moitié de leurs ressources de l'année précédente ; 5° les sous-agents d'assurances travaillant d'une façon habituelle et suivie pour un ou plusieurs agents généraux et à qui il est imposé, en plus de la prospection de la clientèle, des tâches sédentaires au siège de l'agence ; 6° les gérants non-salariés des coopératives et les gérants de dépôts de sociétés à succursales multiples ou d'autres établissements commerciaux ou industriels ; 7° (Abrogé) 8° les porteurs de bagages occupés dans les gares s'ils sont liés, à cet effet, par un contrat avec l'exploitation ou avec un concessionnaire ; 9° les ouvreuses de théâtres, cinémas, et autres établissements de spectacles, ainsi que les employés qui sont dans les mêmes établissements chargés de la tenue des vestiaires et qui vendent aux spectateurs des objets de nature diverse ; 10° les personnes assurant habituellement à leur domicile, moyennant rémunération, la garde et l'entretien d'enfants qui leur sont confiés par les

parents, une administration ou une œuvre au contrôle desquels elles sont soumises ; 11° Les gérants de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée à condition que lesdits gérants ne possèdent pas ensemble plus de la moitié du capital social, étant entendu que les parts appartenant, en toute propriété ou en usufruit, au conjoint, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité et aux enfants mineurs non émancipés d'un gérant sont considérées comme possédées par ce dernier ; 12° Les présidents du conseil d'administration, les directeurs généraux et les directeurs généraux délégués des sociétés anonymes et des sociétés d'exercice libéral à forme anonyme et les directeurs généraux et les directeurs généraux délégués des institutions de prévoyance, des unions d'institutions de prévoyance et des sociétés de groupe assurantiel de protection sociale ; 13° les membres des sociétés coopératives de production ainsi que les gérants, les directeurs généraux, les présidents du conseil d'administration et les membres du directoire des mêmes coopératives lorsqu'ils perçoivent une rémunération au titre de leurs fonctions et qu'ils n'occupent pas d'emploi salarié dans la même société ; 14° les délégués à la sécurité des ouvriers des carrières exerçant leurs fonctions dans des entreprises ne relevant pas du régime spécial de la sécurité sociale dans les mines, les obligations de l'employeur étant, en ce qui les concerne, assumées par le ou les exploitants intéressés ; 15° les artistes du spectacle et les mannequins auxquels sont reconnues applicables les dispositions des articles L. 762-1 et suivants, L. 763-1 et L. 763-2 du code du travail. Les obligations de l'employeur sont assumées à l'égard des artistes du spectacle et des mannequins mentionnés à l'alinéa précédent, par les entreprises, établissements, services, associations, groupements ou personnes qui	parents, une administration ou une œuvre au contrôle desquels elles sont soumises ; 11° Les gérants de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée à condition que lesdits gérants ne possèdent pas ensemble plus de la moitié du capital social, étant entendu que les parts appartenant, en toute propriété ou en usufruit, au conjoint, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité et aux enfants mineurs non émancipés d'un gérant sont considérées comme possédées par ce dernier ; 12° Les présidents du conseil d'administration, les directeurs généraux et les directeurs généraux délégués des sociétés anonymes et des sociétés d'exercice libéral à forme anonyme et les directeurs généraux et les directeurs généraux délégués des institutions de prévoyance, des unions d'institutions de prévoyance et des sociétés de groupe assurantiel de protection sociale ; 13° les membres des sociétés coopératives de production ainsi que les gérants, les directeurs généraux, les présidents du conseil d'administration et les membres du directoire des mêmes coopératives lorsqu'ils perçoivent une rémunération au titre de leurs fonctions et qu'ils n'occupent pas d'emploi salarié dans la même société ; 14° les délégués à la sécurité des ouvriers des carrières exerçant leurs fonctions dans des entreprises ne relevant pas du régime spécial de la sécurité sociale dans les mines, les obligations de l'employeur étant, en ce qui les concerne, assumées par le ou les exploitants intéressés ; 15° les artistes du spectacle et les mannequins auxquels sont reconnues applicables les dispositions des articles L. 762-1 et suivants, L. 763-1 et L. 763-2 du code du travail. Les obligations de l'employeur sont assumées à l'égard des artistes du spectacle et des mannequins mentionnés à l'alinéa précédent, par les entreprises, établissements, services, associations, groupements ou personnes qui

font appel à eux, même de façon occasionnelle ;	font appel à eux, même de façon occasionnelle ;
16° les journalistes professionnels et assimilés, au sens des articles L. 761-1 et L. 761-2 du code du travail, dont les fournitures d'articles, d'informations, de reportages, de dessins ou de photographies à une agence de presse ou à une entreprise de presse quotidienne ou périodique, sont réglées à la pige, quelle que soit la nature du lien juridique qui les unit à cette agence ou entreprise ;	16° les journalistes professionnels et assimilés, au sens des articles L. 761-1 et L. 761-2 du code du travail, dont les fournitures d'articles, d'informations, de reportages, de dessins ou de photographies à une agence de presse ou à une entreprise de presse quotidienne ou périodique, sont réglées à la pige, quelle que soit la nature du lien juridique qui les unit à cette agence ou entreprise ;
17° Les personnes agréées qui accueillent des personnes âgées ou handicapées adultes et qui ont passé avec celles-ci à cet effet un contrat conforme aux dispositions de l'article L. 442-1 du code de l'action sociale et des familles ;	17° Les personnes agréées qui accueillent des personnes âgées ou handicapées adultes et qui ont passé avec celles-ci à cet effet un contrat conforme aux dispositions de l'article L. 442-1 du code de l'action sociale et des familles ;
18° Les vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse, visés aux paragraphes I et II de l'article 22 de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi, non immatriculés au registre du commerce ou au registre des métiers ;	18° Les vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse, visés aux paragraphes I et II de l'article 22 de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi, non immatriculés au registre du commerce ou au registre des métiers ;
19° Les avocats salariés, sauf pour les risques gérés par la Caisse nationale des barreaux français visée à l'article L. 723-1 à l'exception des risques invalidité-décès ;	19° ~~Les avocats salariés, sauf pour les risques gérés par la Caisse nationale des barreaux français visée à l'article L. 723-1 à l'exception des risques invalidité-décès~~ **Les avocats salariés, sauf pour le risque invalidité-décès et à l'exception des avocats salariés ne relevant pas du II de l'article L. 190-1** ;
20° Les vendeurs à domicile visés à l'article L. 135-1 du code de commerce, non immatriculés au registre du commerce ou au registre spécial des agents commerciaux. Lorsqu'ils procèdent par achat et revente de produits ou de services, ils sont tenus de communiquer le pourcentage de leur marge bénéficiaire à l'entreprise avec laquelle ils sont liés ;	20° Les vendeurs à domicile visés à l'article L. 135-1 du code de commerce, non immatriculés au registre du commerce ou au registre spécial des agents commerciaux. Lorsqu'ils procèdent par achat et revente de produits ou de services, ils sont tenus de communiquer le pourcentage de leur marge bénéficiaire à l'entreprise avec laquelle ils sont liés ;
21° Les personnes qui contribuent à l'exécution d'une mission de service public à caractère	21° Les personnes qui contribuent à l'exécution d'une mission de service public à caractère administratif pour le compte d'une personne

administratif pour le compte d'une personne publique ou privée, lorsque cette activité revêt un caractère occasionnel, à l'exception des experts requis, commis ou désignés par les juridictions de l'ordre judiciaire ou par les personnes agissant sous leur contrôle afin d'accomplir une mission d'expertise indépendante et qui sont affiliés à un régime de travailleurs non-salariés. Un décret précise les sommes, les activités et les employeurs entrant dans le champ d'application du présent 21°. Il fixe les conditions dans lesquelles, lorsque la participation à la mission de service public constitue le prolongement d'une activité salariée, les sommes versées en rétribution de la participation à cette mission peuvent, en accord avec l'ensemble des parties, être versées à l'employeur habituel pour le compte duquel est exercée l'activité salariée, quand ce dernier maintient en tout ou partie la rémunération. Il fixe également les conditions dans lesquelles les deux premiers alinéas du présent 21° ne sont pas applicables, sur leur demande, aux travailleurs indépendants participant à la mission de service public. Dans ce cas, les sommes versées en rétribution de l'activité occasionnelle sont assujetties dans les mêmes conditions, selon les mêmes modalités et sous les mêmes garanties que le revenu d'activité non salarié, défini à l'article L. 131-6 du présent code, ou les revenus professionnels, définis à l'article L. 731-14 du code rural et de la pêche maritime, que ces personnes tirent de leur profession. 22° Les dirigeants des associations remplissant les conditions prévues au deuxième alinéa du d du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts ; 23° Les présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiées et des sociétés d'exercice libéral par actions simplifiées ; 24° Les administrateurs des groupements mutualistes qui perçoivent une indemnité de	publique ou privée, lorsque cette activité revêt un caractère occasionnel, à l'exception des experts requis, commis ou désignés par les juridictions de l'ordre judiciaire ou par les personnes agissant sous leur contrôle afin d'accomplir une mission d'expertise indépendante et qui sont affiliés à un régime de travailleurs non-salariés. Un décret précise les sommes, les activités et les employeurs entrant dans le champ d'application du présent 21°. Il fixe les conditions dans lesquelles, lorsque la participation à la mission de service public constitue le prolongement d'une activité salariée, les sommes versées en rétribution de la participation à cette mission peuvent, en accord avec l'ensemble des parties, être versées à l'employeur habituel pour le compte duquel est exercée l'activité salariée, quand ce dernier maintient en tout ou partie la rémunération. Il fixe également les conditions dans lesquelles les deux premiers alinéas du présent 21° ne sont pas applicables, sur leur demande, aux travailleurs indépendants participant à la mission de service public. Dans ce cas, les sommes versées en rétribution de l'activité occasionnelle sont assujetties dans les mêmes conditions, selon les mêmes modalités et sous les mêmes garanties que le revenu d'activité non salarié, défini à l'article L. 131-6 du présent code, ou les revenus professionnels, définis à l'article L. 731-14 du code rural et de la pêche maritime, que ces personnes tirent de leur profession. 22° Les dirigeants des associations remplissant les conditions prévues au deuxième alinéa du d du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts ; 23° Les présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiées et des sociétés d'exercice libéral par actions simplifiées ; 24° Les administrateurs des groupements mutualistes qui perçoivent une indemnité de fonction et qui ne relèvent pas, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale ;

fonction et qui ne relèvent pas, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale ; 25° Les personnes bénéficiaires d'un appui à la création ou à la reprise d'une activité économique dans les conditions définies par l'article L. 127-1 du code de commerce ; 26° Les personnes mentionnées au 2° de l'article L. 781-1 du code du travail ; 27° Les fonctionnaires et agents publics autorisés à faire des expertises ou à donner des consultations au titre du décret du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, dans le cadre d'activités de recherche et d'innovation, ainsi que ceux qui sont autorisés à apporter leur concours scientifique à une entreprise qui assure la valorisation de leurs travaux au titre de l'article L. 531-8 du code de la recherche. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables, sur leur demande, aux personnes inscrites auprès des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales en qualité de travailleurs indépendants lorsque l'existence d'un lien de subordination avec le donneur d'ouvrage ne peut être établi ; 28° Les personnes ayant souscrit un service civique dans les conditions prévues au chapitre II du titre Ier bis du livre Ier du code du service national ; 29° Les arbitres et juges, mentionnés à l'article L. 223-1 du code du sport, au titre de leur activité d'arbitre ou de juge ; 30° Les présidents des sociétés coopératives de banque, mentionnées aux articles L. 512-61 à L. 512-67 du code monétaire et financier ; 31° Les salariés au titre des sommes ou avantages mentionnés au premier alinéa de l'article L. 242-1-4 ; 32° Les entrepreneurs salariés et les entrepreneurs salariés associés mentionnés aux articles L. 7331-2 et L. 7331-3 du code du travail ; 33° Les gens de mer salariés définis au 4° de l'article L. 5511-1 du code des transports, à	25° Les personnes bénéficiaires d'un appui à la création ou à la reprise d'une activité économique dans les conditions définies par l'article L. 127-1 du code de commerce ; 26° Les personnes mentionnées au 2° de l'article L. 781-1 du code du travail ; 27° Les fonctionnaires et agents publics autorisés à faire des expertises ou à donner des consultations au titre du décret du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, dans le cadre d'activités de recherche et d'innovation, ainsi que ceux qui sont autorisés à apporter leur concours scientifique à une entreprise qui assure la valorisation de leurs travaux au titre de l'article L. 531-8 du code de la recherche. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables, sur leur demande, aux personnes inscrites auprès des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales en qualité de travailleurs indépendants lorsque l'existence d'un lien de subordination avec le donneur d'ouvrage ne peut être établi ; 28° Les personnes ayant souscrit un service civique dans les conditions prévues au chapitre II du titre Ier bis du livre Ier du code du service national ; 29° Les arbitres et juges, mentionnés à l'article L. 223-1 du code du sport, au titre de leur activité d'arbitre ou de juge ; 30° Les présidents des sociétés coopératives de banque, mentionnées aux articles L. 512-61 à L. 512-67 du code monétaire et financier ; 31° Les salariés au titre des sommes ou avantages mentionnés au premier alinéa de l'article L. 242-1-4 ; 32° Les entrepreneurs salariés et les entrepreneurs salariés associés mentionnés aux articles L. 7331-2 et L. 7331-3 du code du travail ; 33° Les gens de mer salariés définis au 4° de l'article L. 5511-1 du code des transports, à l'exclusion des marins définis au 3° du même

l'exclusion des marins définis au 3° du même article, qui remplissent les conditions prévues au 2° de l'article L. 5551-1 du même code ; 34° Les gens de mer salariés employés à bord d'un navire mentionné aux 1° à 3° de l'article L. 5561-1 du code des transports, sous réserve qu'ils ne soient soumis ni au régime spécial de sécurité sociale des marins ni au régime de protection sociale d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France ; 35° Les personnes mentionnées aux 8° et 9° de l'article L. 611-1 du présent code qui exercent l'option mentionnée à cet article dès lors que leurs recettes ne dépassent pas les seuils mentionnés aux a et b du 1° du I de l'article 293 B du code général des impôts. Les cotisations et contributions de sécurité sociale dues par ces personnes sont calculées sur une assiette constituée de leurs recettes diminuées d'un abattement de 60 %. Par dérogation, cet abattement est fixé à 87 % pour les personnes mentionnées au 8° de l'article L. 613-1 du présent code lorsqu'elles exercent une location de locaux d'habitation meublés de tourisme, définis conformément à l'article L. 324-1 du code du tourisme. 36° Les particuliers qui font appel pour leur usage personnel à d'autres particuliers pour effectuer de manière ponctuelle un service de conseil ou de formation en contrepartie d'une rémunération au sens de l'article L. 242-1 du présent code, pour des activités dont la durée et la nature sont définies au décret mentionné au 8° de l'article L. 133-5-6. Un décret fixe les modalités d'application du présent article.	article, qui remplissent les conditions prévues au 2° de l'article L. 5551-1 du même code ; 34° Les gens de mer salariés employés à bord d'un navire mentionné aux 1° à 3° de l'article L. 5561-1 du code des transports, sous réserve qu'ils ne soient soumis ni au régime spécial de sécurité sociale des marins ni au régime de protection sociale d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France ; 35° Les personnes mentionnées aux 8° et 9° de l'article L. 611-1 du présent code qui exercent l'option mentionnée à cet article dès lors que leurs recettes ne dépassent pas les seuils mentionnés aux a et b du 1° du I de l'article 293 B du code général des impôts. Les cotisations et contributions de sécurité sociale dues par ces personnes sont calculées sur une assiette constituée de leurs recettes diminuées d'un abattement de 60 %. Par dérogation, cet abattement est fixé à 87 % pour les personnes mentionnées au 8° de l'article L. 613-1 du présent code lorsqu'elles exercent une location de locaux d'habitation meublés de tourisme, définis conformément à l'article L. 324-1 du code du tourisme. 36° Les particuliers qui font appel pour leur usage personnel à d'autres particuliers pour effectuer de manière ponctuelle un service de conseil ou de formation en contrepartie d'une rémunération au sens de l'article L. 242-1 du présent code, pour des activités dont la durée et la nature sont définies au décret mentionné au 8° de l'article L. 133-5-6. Un décret fixe les modalités d'application du présent article.
Article L. 381-1 actuel du code de la sécurité sociale	**Article L. 381-1 modifié du code de la sécurité sociale**
La personne isolée et, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres n'exerçant pas d'activité professionnelle, bénéficiaire du complément familial, de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant ou de la prestation	La personne isolée et, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres n'exerçant pas d'activité professionnelle, bénéficiaire du complément familial, de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant ou de la prestation

partagée d'éducation de l'enfant, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale sous réserve que ses ressources ou celles du ménage soient inférieures à un plafond fixé par décret et que les enfants dont il assume la charge remplissent les conditions d'âge et de nombre qui sont fixées par le même décret.	partagée d'éducation de l'enfant, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale sous réserve que ses ressources ou celles du ménage soient inférieures à un plafond fixé par décret et que les enfants dont il assume la charge remplissent les conditions d'âge et de nombre qui sont fixées par le même décret.
La personne isolée ou chacun des membres d'un couple exerçant une activité professionnelle à temps partiel, bénéficiaire de la prestation partagée d'éducation de l'enfant à taux partiel, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale sous réserve que ses ressources ou celles du ménage soient inférieures à un plafond fixé par décret et que les enfants dont il assume la charge remplissent les conditions d'âge et de nombre qui sont fixées par décret.	La personne isolée ou chacun des membres d'un couple exerçant une activité professionnelle à temps partiel, bénéficiaire de la prestation partagée d'éducation de l'enfant à taux partiel, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale sous réserve que ses ressources ou celles du ménage soient inférieures à un plafond fixé par décret et que les enfants dont il assume la charge remplissent les conditions d'âge et de nombre qui sont fixées par décret.
La personne bénéficiaire de l'allocation journalière de présence parentale est affiliée à l'assurance vieillesse du régime général.	La personne bénéficiaire de l'allocation journalière de présence parentale est affiliée à l'assurance vieillesse du régime général.
Est également affiliée obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, la personne bénéficiaire du congé de proche aidant mentionné à l'article L. 3142-22 du code du travail. Cette affiliation est subordonnée à la production de justificatifs, définis par décret.	Est également affiliée obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, la personne bénéficiaire du congé de proche aidant mentionné à l'article L. 3142-22 du code du travail. Cette affiliation est subordonnée à la production de justificatifs, définis par décret.
Le travailleur non salarié mentionné à l'article L. 611-1 du présent code, à l'article L. 722-4 du code rural et de la pêche maritime ou au 2° de l'article L. 722-10 du même code, ainsi que le conjoint collaborateur mentionné à l'article L. 661-1 du présent code ou aux articles L. 321-5 et L. 732-34 du code rural et de la pêche maritime, qui interrompt son activité professionnelle pour s'occuper de son conjoint, de son concubin, de la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, d'un ascendant, d'un descendant, de l'enfant dont il	Le travailleur non salarié mentionné à l'article L. 611-1 du présent code, à l'article L. 722-4 du code rural et de la pêche maritime ou au 2° de l'article L. 722-10 du même code, ainsi que le conjoint collaborateur mentionné à l'article L. 661-1 du présent code ou aux articles L. 321-5 et L. 732-34 du code rural et de la pêche maritime, qui interrompt son activité professionnelle pour s'occuper de son conjoint, de son concubin, de la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, d'un ascendant, d'un descendant, de l'enfant dont il

assume la charge au sens de l'article L. 512-1 du présent code, d'un collatéral jusqu'au quatrième degré ou de l'ascendant, du descendant ou du collatéral jusqu'au quatrième degré de son conjoint, de son concubin ou de la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, présentant un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité, est affilié obligatoirement, pour une durée de trois mois, à l'assurance vieillesse du régime général. Cette affiliation peut être renouvelée, dans la limite d'une durée maximale d'une année. Elle n'est pas subordonnée à la radiation du travailleur non salarié du centre de formalités des entreprises dont il relève. Elle est subordonnée à la production de justificatifs, définis par décret.	assume la charge au sens de l'article L. 512-1 du présent code, d'un collatéral jusqu'au quatrième degré ou de l'ascendant, du descendant ou du collatéral jusqu'au quatrième degré de son conjoint, de son concubin ou de la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, présentant un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité, est affilié obligatoirement, pour une durée de trois mois, à l'assurance vieillesse du régime général. Cette affiliation peut être renouvelée, dans la limite d'une durée maximale d'une année. Elle n'est pas subordonnée à la radiation du travailleur non salarié du centre de formalités des entreprises dont il relève. Elle est subordonnée à la production de justificatifs, définis par décret.
En outre, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale et qu'elle n'exerce aucune activité professionnelle ou seulement une activité à temps partiel la personne et, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres :	En outre, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale et qu'elle n'exerce aucune activité professionnelle ou seulement une activité à temps partiel la personne et, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres :
1°) ayant la charge d'un enfant handicapé qui n'est pas admis dans un internat, dont l'incapacité permanente est au moins égale à un taux fixé par décret et qui n'a pas atteint l'âge limite d'attribution de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;	1°) ayant la charge d'un enfant handicapé qui n'est pas admis dans un internat, dont l'incapacité permanente est au moins égale à un taux fixé par décret et qui n'a pas atteint l'âge limite d'attribution de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;
2°) ou assumant, au foyer familial, la charge d'une personne adulte handicapée dont la commission prévue à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles reconnaît que l'état nécessite une assistance ou une présence définies dans des conditions fixées par décret et dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal au taux ci-dessus rappelé, dès lors que ladite personne handicapée est son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des	2°) ou assumant, au foyer familial, la charge d'une personne adulte handicapée dont la commission prévue à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles reconnaît que l'état nécessite une assistance ou une présence définies dans des conditions fixées par décret et dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal au taux ci-dessus rappelé, dès lors que ladite personne handicapée est son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des

membres du couple. Les différends auxquels peut donner lieu l'application du présent alinéa relèvent du contentieux technique de la sécurité sociale mentionné à l'article L. 142-2 du présent code. Le financement de l'assurance vieillesse des catégories de personnes mentionnées par le présent article est assuré par une cotisation à la charge exclusive des organismes débiteurs des prestations familiales et calculée sur des assiettes forfaitaires. Cependant, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie rembourse à la Caisse nationale des allocations familiales les cotisations acquittées par les organismes débiteurs des prestations familiales au titre des personnes mentionnées aux quatrième et cinquième alinéas. Aucune affiliation ne peut intervenir en application des dispositions ci-dessus lorsque, au titre du ou des enfants considérés et de la même période, la personne concernée bénéficie de la majoration de durée d'assurance prévue à l'article L. 351-5 du présent code ou de périodes d'assurance attribuées par des régimes spéciaux en application du 1° de l'article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou de dispositions réglementaires ayant le même objet. Les dispositions d'application du présent alinéa sont déterminées en tant que de besoin par décret.	membres du couple. Les différends auxquels peut donner lieu l'application du présent alinéa relèvent du contentieux technique de la sécurité sociale mentionné à l'article L. 142-2 du présent code. Le financement de l'assurance vieillesse des catégories de personnes mentionnées par le présent article est assuré par une cotisation à la charge exclusive des organismes débiteurs des prestations familiales et calculée sur des assiettes forfaitaires. Cependant, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie rembourse à la Caisse nationale des allocations familiales les cotisations acquittées par les organismes débiteurs des prestations familiales au titre des personnes mentionnées aux quatrième et cinquième alinéas. Aucune affiliation ne peut intervenir en application des dispositions ci-dessus lorsque, au titre du ou des enfants considérés et de la même période, la personne concernée bénéficie de la majoration de durée d'assurance prévue à l'article L. 351-5 du présent code ou de périodes d'assurance attribuées par des régimes spéciaux en application du 1° de l'article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou de dispositions réglementaires ayant le même objet. Les dispositions d'application du présent alinéa sont déterminées en tant que de besoin par décret. **Le présent article n'est pas applicable aux assurés mentionnés au II de l'article L. 190-1.**
Article L. 631-1 actuel du code de la sécurité sociale	**Article L. 631-1 modifié du code de la sécurité sociale**
Les dispositions du présent titre s'appliquent aux travailleurs indépendants mentionnés à l'article L. 611-1 qui ne relèvent pas des régimes mentionnés aux articles L. 640-1 et L. 723-1.	~~**Les dispositions du présent titre s'appliquent aux travailleurs indépendants mentionnés à l'article L. 611-1 qui ne relèvent pas des régimes mentionnés aux articles L. 640-1 et L. 723-1.**~~ **Le régime d'assurance invalidité-décès institué par le présent titre s'applique aux**

	travailleurs indépendants mentionnés à l'article L. 611-1 qui ne relèvent pas des régimes mentionnés aux articles L. 640-1 et L. 651-1. **« Les chapitres III à V s'appliquent aux personnes mentionnées à l'article L. 611-1 qui ne relèvent ni du II de l'article L. 190-1, ni des régimes mentionnés aux articles L. 640-1 et L. 651-1.**
Article L. 640-1 actuel du code de la sécurité sociale	**Article L. 640-1 modifié du code de la sécurité sociale**
Sont affiliées aux régimes d'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales les personnes exerçant l'une des professions suivantes : 1°) médecin, étudiant en médecine mentionné au 4° de l'article L. 646-1, chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien, auxiliaire médical, psychothérapeute, psychologue, ergothérapeute, ostéopathe, chiropracteur, diététicien ; 2°) notaire, huissier de justice, personne ayant la qualité de commissaire-priseur judiciaire ou habilité à diriger les ventes dans les conditions prévues à l'article L. 321-4 du code de commerce, syndic ou administrateur et liquidateur judiciaire, agréé, greffier, expert devant les tribunaux, expert automobile, personne bénéficiaire de l'agrément prévu par l'article L. 472-1 du code de l'action sociale et des familles, courtier en valeurs, arbitre devant le tribunal de commerce, expert-comptable, agent général d'assurances ; 3°)Architecte, architecte d'intérieur, économiste de la construction, géomètre, ingénieur-conseil, maître d'œuvre ; 4°) Artiste non mentionné à l'article L. 382-1, guide conférencier ; 5°) Vétérinaire ; 6°) Moniteur de ski titulaire d'un brevet d'Etat ou d'une autorisation d'exercer mettant en œuvre son activité dans le cadre d'une	Sont affiliées aux régimes ~~**d'assurance vieillesse et invalidité-décès**~~ **d'invalidité-décès et, pour les personnes ne relevant pas du II de l'article L. 190-1, d'assurance vieillesse** des professions libérales les personnes exerçant l'une des professions suivantes : 1°) médecin, étudiant en médecine mentionné au 4° de l'article L. 646-1, chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien, auxiliaire médical, psychothérapeute, psychologue, ergothérapeute, ostéopathe, chiropracteur, diététicien ; 2°) notaire, huissier de justice, personne ayant la qualité de commissaire-priseur judiciaire ou habilité à diriger les ventes dans les conditions prévues à l'article L. 321-4 du code de commerce, syndic ou administrateur et liquidateur judiciaire, agréé, greffier, expert devant les tribunaux, expert automobile, personne bénéficiaire de l'agrément prévu par l'article L. 472-1 du code de l'action sociale et des familles, courtier en valeurs, arbitre devant le tribunal de commerce, expert-comptable, agent général d'assurances ; 3°)Architecte, architecte d'intérieur, économiste de la construction, géomètre, ingénieur-conseil, maître d'œuvre ; 4°) Artiste non mentionné à l'article L. 382-1, guide conférencier ; 5°) Vétérinaire ; 6°) Moniteur de ski titulaire d'un brevet d'Etat ou d'une autorisation d'exercer mettant en œuvre son activité dans le cadre d'une

association ou d'un syndicat professionnel, quel que soit le public auquel il s'adresse ; 7°) Guide de haute montagne ; 8°) Accompagnateur de moyenne montagne.	association ou d'un syndicat professionnel, quel que soit le public auquel il s'adresse ; 7°) Guide de haute montagne ; 8°) Accompagnateur de moyenne montagne.
Article L. 651-1 actuel du code de la sécurité sociale	**Article L. 651-1 modifié du code de la sécurité sociale**
Sont affiliés de plein droit à la caisse nationale des barreaux français, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et tous les avocats et avocats stagiaires en activité dans les barreaux de la métropole et des collectivités mentionnées à l'article L. 751-1.	Sont affiliés de plein droit à la caisse nationale des barreaux français, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et tous les avocats et avocats stagiaires en activité dans les barreaux de la métropole et des collectivités mentionnées à l'article L. 751-1 **et qui ne relèvent pas du II de l'article L. 190-1.** **Sont également affiliés au régime d'assurance invalidité-décès de la Caisse nationale des barreaux français les avocats relevant du II de l'article L. 190-1.**
Article 8 actuel de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires	**Article 8 modifié de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires**
L'Etat est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires. Les actions en responsabilité sont portées devant les juridictions compétentes pour en connaître. Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat visées à l'article 34 de la Constitution. La juridiction administrative est	L'Etat est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires. Les actions en responsabilité sont portées devant les juridictions compétentes pour en connaître. Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat dont le statut ~~**et le régime de retraite sont déterminés**~~ **est déterminé** par le bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat visées à l'article 34 de la

également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics. Dans les instances ci-dessus visées, qui sont les seules susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire, l'Etat est représenté par le président de l'assemblée intéressée, qui peut déléguer cette compétence aux questeurs. La décision d'engager une procédure contentieuse est prise par le président de l'assemblée concernée, qui la représente dans ces instances. Le président peut déléguer cette compétence aux questeurs de l'assemblée qu'il préside. S'agissant du recouvrement des créances de toute nature, des modalités spécifiques peuvent être arrêtées par le bureau de chaque assemblée.	Constitution. La juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics. Dans les instances ci-dessus visées, qui sont les seules susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire, l'Etat est représenté par le président de l'assemblée intéressée, qui peut déléguer cette compétence aux questeurs. La décision d'engager une procédure contentieuse est prise par le président de l'assemblée concernée, qui la représente dans ces instances. Le président peut déléguer cette compétence aux questeurs de l'assemblée qu'il préside. S'agissant du recouvrement des créances de toute nature, des modalités spécifiques peuvent être arrêtées par le bureau de chaque assemblée.
Article L.742-3 actuel du code rural et de la pêche maritime	**Article L.742-3 modifié du code rural et de la pêche maritime**
Les caisses de mutualité sociale agricole servent aux salariés agricoles et à leurs ayants droit en cas de maladie, de maternité, d'invalidité, de vieillesse, de veuvage et de décès, les prestations prévues par le code de la sécurité sociale. A cet effet, sont applicables au régime des assurances sociales agricoles : 1° Le chapitre préliminaire du titre VI du livre Ier du code de la sécurité sociale, à l'exception de l'article L. 160-5, l'article L. 173-7 du code de la sécurité sociale, les dispositions suivantes du livre III du code de la sécurité sociale : articles L. 311-5, chapitres III, IV et V du titre Ier, titre II à l'exception de l'article L. 321-3 et du chapitre V, titres III et IV, titre V à l'exception du 7° de l'article L. 351-3 et du chapitre VII, titre VI, titre VII, article L. 383-1. Pour l'application de l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale, la référence : " l'article L. 411-1 " est remplacée par la référence : " au premier alinéa de l'article L. 751-6 du code rural et de la pêche maritime " ;	Les caisses de mutualité sociale agricole servent aux salariés agricoles et à leurs ayants droit en cas de maladie, de maternité, d'invalidité, de vieillesse, de veuvage et de décès, les prestations prévues par le code de la sécurité sociale. A cet effet, sont applicables au régime des assurances sociales agricoles : 1° Le chapitre préliminaire du titre VI du livre Ier du code de la sécurité sociale, à l'exception de l'article L. 160-5, l'article L. 173-7 du code de la sécurité sociale, les dispositions suivantes du livre III du code de la sécurité sociale : articles L. 311-5, chapitres III, IV et V du titre Ier, titre II à l'exception de l'article L. 321-3 et du chapitre V, titres III et IV, titre V à l'exception du 7° de l'article L. 351-3 et du chapitre VII, titre VI, titre VII, article L. 383-1. Pour l'application de l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale, la référence : " l'article L. 411-1 " est remplacée par la référence : " au premier alinéa de l'article L. 751-6 du code rural et de la pêche maritime " ;

2° Le titre VIII du livre IV du code de la sécurité sociale à l'exclusion des articles L. 482-1 à L. 482-4. Pour l'application de ces dispositions, la référence au régime général est remplacée par la référence au régime des assurances sociales agricoles et les caisses de mutualité sociale agricole sont substituées aux caisses primaires d'assurance maladie, aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et à la caisse régionale d'assurance vieillesse de Strasbourg. Le régime d'assurance vieillesse des marins sert aux marins des pensions d'ancienneté, proportionnelles ou spéciales.	2° Le titre VIII du livre IV du code de la sécurité sociale à l'exclusion des articles L. 482-1 à L. 482-4. Pour l'application de ces dispositions, la référence au régime général est remplacée par la référence au régime des assurances sociales agricoles et les caisses de mutualité sociale agricole sont substituées aux caisses primaires d'assurance maladie, aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et à la caisse régionale d'assurance vieillesse de Strasbourg. **3° Le titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale pour les assurés mentionnés au II de l'article L. 190-1 du même code.**

CHAPITRE II - LE DROIT À UNE RETRAITE PAR POINTS

Section 1 PARAMÈTRES DE CALCUL DES RETRAITES

Article 8 : Un calcul identique pour tous

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système actuel, les modalités d'acquisition des droits et de calcul de la retraite dépendent du régime de retraite auquel est affilié l'assuré selon la nature de l'activité professionnelle exercée. Pour la majeure partie des assurés, deux étages de couverture retraite publique, obligatoire, et fonctionnant par répartition se superposent. Ainsi, les retraités du secteur privé perçoivent une retraite de base et une retraite complémentaire (salariés du secteur privé, indépendants, professions libérales, agriculteurs, avocats etc.). Pour leur part, les retraités des secteurs public et parapublic perçoivent une seule retraite à titre principal : leurs régimes dont le niveau de couverture est plus large que celui des régimes de base du secteur privé sont dits « intégrés » (fonctionnaires, salariés des régimes spéciaux). Toutefois, l'ensemble des fonctionnaires et des militaires sont désormais également affiliés à un étage « additionnel » de retraite, dont le financement est entièrement provisionné, la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Les régimes de retraite mettent en œuvre, selon le cas, deux techniques de calcul de la retraite: par annuités ou par points. Une très large majorité des régimes de base calcule les retraites sur la base des annuités tandis que l'ensemble des régimes complémentaires, sauf la caisse des personnels navigants de l'aviation civile (CRPNPAC), mettent en œuvre un calcul fondé sur les points.

Quel que soit le régime de retraite ou la technique utilisée, le calcul des droits est fondé sur un principe de contributivité qui implique que tout retraité a droit à une retraite en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité. Le système assure toutefois également une part importante de solidarité en accordant des droits à retraite sans versement de cotisations par le bénéficiaire pour compenser les périodes de privation involontaire d'activité (chômage, maladie, etc.), ainsi qu'au titre des droits familiaux et du minimum de pension.

1.1.1. L'acquisition des droits et le calcul de la retraite dans les régimes par annuités

La plupart des régimes de base calculent les retraites selon la méthode des annuités. Dans ces régimes, le montant de la retraite dépend des revenus d'activité soumis à cotisation et de la durée de la carrière de l'assuré. Si les modalités de calcul de la retraite sont spécifiques à chacun des régimes utilisant cette technique de droits, quelques grands principes peuvent être dégagés.

L'acquisition de la durée d'assurance

Dans les régimes par annuité, la durée d'assurance s'exprime en trimestres et reflète la durée d'activité de l'assuré.

Dans le régime général et les régimes alignés, le nombre de trimestres validés par un assuré au titre d'une année civile n'est pas établi en fonction de la durée de travail accomplie, mais à raison du montant de la rémunération annuelle soumise à cotisation. Actuellement, 150 heures de travail rémunérées au SMIC brut permettent de valider un trimestre d'assurance. Ainsi, tout assuré dont l'activité annuelle est rémunérée au moins l'équivalent de 600 heures de SMIC validera le nombre maximum de trimestres possible au titre de cette année, soit 4.

Dans certaines situations la validation de droits peut s'effectuer sur la base d'une assiette forfaitaire, par exemple pour certains travailleurs indépendants de la SSTI gérée par le régime général, pour les exploitants agricoles[1] leurs conjoints, ainsi que pour les marins et les assurés de la CAVIMAC (régime des cultes). Dans le cas des exploitants agricoles, l'assiette minimale, applicable dès lors que l'exploitant est en activité au 1er janvier, permet de valider l'ensemble des trimestres au titre de cette année. Dans les régimes de la fonction publique et dans la plupart des régimes spéciaux, la durée d'assurance s'apprécie à partir de la durée d'activité appréciée de façon calendaire (i.e. de date à date). Le trimestre est validé à partir de 45 jours travaillés.

Aux trimestres acquis au titre de l'activité, peuvent s'ajouter, selon les règles du régime d'affiliation, des trimestres d'assurance attribués:

- Au titre de la solidarité : périodes assimilées permettant de compenser certains aléas de vie ou de carrière (maladie, maternité, invalidité, périodes de chômage indemnisé ou non indemnisé, etc.), majorations de durée d'assurance (enfants, prise en charge d'une personne handicapée, compte professionnel de prévention, etc.) ;
- Ou en contrepartie du versement volontaire de cotisations (rachats) : années d'études, années d'activité incomplètes, stage en entreprise au cours des années d'études supérieures, etc.

Le calcul de la retraite

Le montant de la retraite dépend de trois paramètres : le revenu de référence, le taux de liquidation et la durée de la carrière dans le régime, ces deux derniers éléments tenant compte tous deux de la durée d'activité.

Le revenu de référence

Le revenu de référence ne résulte pas directement du montant des cotisations versées mais du niveau de revenu sur une période donnée.

Dans le secteur privé, le revenu utilisé pour le calcul de la retraite correspond au revenu soumis à cotisations sociales vieillesse dans la limite du plafond annuel de sécurité sociale, et dès lors qu'il permet la validation d'au moins un trimestre d'assurance (soit l'équivalent de 150 fois le montant du SMIC horaire brut).

[1] Les indépendants ont la possibilité de cotiser sur une assiette minimale permettant de valider 3 trimestres

La retraite est calculée sur la base de la moyenne des revenus revalorisés (depuis 2016, la revalorisation est fonction de l'évolution de la valeur moyenne des indices des prix mensuels hors tabac calculée sur les 12 derniers mois) des 25 meilleures années[1].

Dans la fonction publique et dans la plupart des autres régimes spéciaux, il est tenu compte du dernier traitement indiciaire brut soumis à cotisation afférent à l'emploi ou à l'indice détenu au cours des 6 derniers mois d'activité, ainsi que des bonifications indiciaires et de la nouvelle bonification indiciaire (hors primes, sauf exceptions).

Le taux de liquidation

Au régime général et dans les régimes alignés, le taux de liquidation de la retraite de base est compris entre 37,5 % et 50 % (taux plein).

La retraite est liquidée au taux plein, lorsque l'assuré :

- justifie à compter de l'âge légal de la durée d'assurance exigée pour sa génération[2] (quel que soit le régime dans lequel celle-ci a été accomplie) ;
- ou a atteint l'âge d'attribution du taux plein (âge légal augmenté de 5 années)[3] ;
- ou bénéficie d'un dispositif dérogatoire prévoyant l'attribution du taux plein même s'il ne remplit aucune des deux premières conditions (inaptitude, ex-invalides, travailleurs handicapés, etc.).

Dans la fonction publique, le taux de liquidation est de 75 % (régime intégré couvrant la retraite de base et complémentaire). Il est appliqué quelle que soit la durée d'assurance acquise, l'atteinte du taux plein est en effet constatée après calcul de la pension, les mécanismes de décote et de surcote s'appliquant sur la pension et non sur le taux de liquidation.

[1] La période de référence a été portée progressivement de 10 à 25 années par la loi du 22 juillet 1993.
[2] Cf. tableau ci-dessous
[3] Dans les régimes alignés, 67 ans à compter de la génération 1955, cf. tableau ci-dessous.

Tableau 1 : durée d'assurance tous régimes requise pour le taux plein, par génération (Drees, les retraités et la retraite, édition 2019)

En trimestres

Génération	Salariés du privé et indépendants	Catégories sédentaires de la fonction publique	Catégories actives de la fonction publique
1943	160	150	150
1944	160	152	150
1945	160	154	150
1946	160	156	150
1947	160	158	150
1948	160	160	150
1949	161	161	152
1950	162	162	154
1951	163	163	156
1952	164	164	158
1953	165	165	160
1954	165	165	161
1955	166	166	162
1956	166	166	163
1957	166	166	165
1958	167	167	165
1959-1960	167	167	166
1961	168	168	166
1962-1963	168	168	167
1964-1965	169	169	167
1966	169	169	168
1967-1968	170	170	168
1969	170	170	169
1970-1971	171	171	169
1972	171	171	170
1973-1974	172	172	170
1975-1977	172	172	171
1978 et suivantes	172	172	172

Note > Pour les catégories actives de la fonction publique, la durée dépend également du mois de naissance pour certaines générations. Par souci de simplification, la durée présentée est celle correspondant au plus grand nombre de mois concernés dans l'année.
Source > Législation.

Tableau 2 : âge d'annulation de la décote, par génération (Drees, les retraités et la retraite, édition 2019)

Date de naissance	Salariés du privé et indépendants	Catégories sédentaires de la fonction publique	Catégories actives de la fonction publique
1945	65 ans	sans objet	sans objet
1946	65 ans	61 ans	sans objet
1947	65 ans	61 ans et 6 mois	sans objet
1948	65 ans	62 ans	sans objet
1949	65 ans	62 ans et 3 mois	sans objet
1950	65 ans	62 ans et 6 mois	sans objet
Du 01/01/1951 au 30/06/1951	65 ans	62 ans et 9 mois	56 ans
Du 01/07/1951 au 31/08/1951	65 ans et 4 mois	63 ans et 1 mois	56 ans
Du 01/09/1951 au 31/12/1951	65 ans et 4 mois	63 ans et 4 mois	56 ans
Du 01/01/1952 au 31/03/1952	65 ans et 9 mois	63 ans et 9 mois	56 ans et 6 mois
Du 01/04/1952 au 31/12/1952	65 ans et 9 mois	64 ans	56 ans et 6 mois
Du 01/01/1953 au 31/10/1953	66 ans et 2 mois	64 ans et 8 mois	57 ans
Du 01/11/1953 au 31/12/1953	66 ans et 2 mois	64 ans et 11 mois	57 ans
Du 01/01/1954 au 31/05/1954	66 ans et 7 mois	65 ans et 4 mois	57 ans et 3 mois
Du 01/06/1954 au 31/12/1954	66 ans et 7 mois	65 ans et 7 mois	57 ans et 3 mois
1955	67 ans	66 ans et 3 mois	57 ans et 6 mois
Du 01/01/1956 au 30/06/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	57 ans et 9 mois
Du 01/07/1956 au 31/08/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	58 ans et 1 mois
Du 01/09/1956 au 31/12/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	58 ans et 4 mois
Du 01/01/1957 au 31/03/1957	67 ans	66 ans et 9 mois	58 ans et 9 mois
Du 01/04/1957 au 31/12/1957	67 ans	66 ans et 9 mois	59 ans
Du 01/01/1958 au 31/10/1958	67 ans	67 ans	59 ans et 8 mois
Du 01/11/1958 au 31/12/1958	67 ans	67 ans	59 ans et 11 mois
Du 01/01/1959 au 31/05/1959	67 ans	67 ans	60 ans et 4 mois
Du 01/06/1959 au 31/12/1959	67 ans	67 ans	60 ans et 7 mois
1960	67 ans	67 ans	61 ans et 3 mois
1961	67 ans	67 ans	61 ans et 6 mois
1962	67 ans	67 ans	61 ans et 9 mois
1963	67 ans	67 ans	62 ans

Source > Législation.

Une décote ou une surcote permettent de minorer ou de majorer la retraite compte tenu d'un écart (à la baisse ou à la hausse) à la durée d'assurance tous régimes requise. La décote s'applique lorsque l'assuré ne remplit pas les conditions du taux plein[1]. La surcote concerne les trimestres d'assurance accomplis après l'âge légal lorsque l'assuré réunit la durée d'assurance requise pour sa génération[2].

La durée de carrière dans le régime liquidateur (coefficient de proratisation)

Lorsque l'assuré ne remplit pas, dans le régime liquidateur, la durée d'assurance requise pour l'attribution du taux plein aux assurés de sa génération, sa retraite est réduite au prorata d'un

[1] Une minoration de 1,25 % du taux de liquidation est appliquée au nombre de trimestres manquant pour atteindre le taux plein (par l'âge ou la durée, le plus avantageux pour l'assuré étant retenu). La décote est plafonnée à 20 trimestres manquants, soit un taux de liquidation minimum de 37,5 %.

[2] Surcote de 1,25 % par trimestre accomplis après l'âge légal lorsque l'assuré réunit la durée d'assurance requise pour sa génération. La surcote n'est pas plafonnée.

coefficient correspondant au rapport entre la durée d'assurance dans le régime et la durée d'assurance requise pour sa génération. Ce coefficient est plafonné à 1 dans chaque régime.

1.1.2. L'acquisition des droits et le calcul de la retraite dans les régimes par points

Dans le régime de base des professions libérales, pour partie au régime de base des non-salariés agricoles, dans tous les régimes complémentaires et au régime additionnel de la fonction publique, la retraite se calcule en points.

Dans ces régimes, le montant de la retraite dépend du nombre de points acquis et de la valeur de service. Si les modalités de calcul de la retraite sont spécifiques à chacun des régimes utilisant cette technique de droits, les grands principes sont décrits ci-après.

1.1.3. L'acquisition des points

Le nombre de points acquis annuellement dépend à la fois du montant des cotisations versées par l'employeur et l'assuré tout au long de la carrière et de la valeur d'achat applicable annuellement.

La valeur d'achat du point est fixée annuellement. Elle peut être commune à l'ensemble des assurés ou varier selon certains critères objectifs comme l'âge, la catégorie socio-professionnelle, ou varier avec la prise en compte de certaines particularités comme la pénibilité par exemple. Dans les régimes français, une valeur d'achat unique est retenue.

L'indexation de la valeur d'achat peut être fixée au regard de l'évolution des prix (la valeur d'achat du point à l'IRCANTEC évolue comme sa valeur de service qui est indexée sur le prix à la consommation hors tabac) ou des salaires (comme le prévoit depuis 2019 l'AGIRC-ARRCO : taux d'évolution du salaire moyen brut des ressortissants du régime, éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité).

Le nombre de points acquis pour un taux de cotisation inchangé peut être modulé par l'application d'un taux d'appel. Lorsque le taux d'appel est supérieur à 100%, l'ensemble des cotisations ne sont pas créatrices de droits. Par exemple, le taux d'appel appliqué en 2019 par le régime AGIRC-ARRCO est de 127%.

Aux points acquis au titre des cotisations, s'ajoutent sous certaines conditions, des points attribués pour des périodes d'inactivité involontaire (maladie, chômage, etc.).

1.1.4. Le calcul de la retraite

Le montant de la retraite est calculé en multipliant le nombre total de points acquis sur l'ensemble de la carrière par la valeur de service du point applicable à la date de liquidation.

La valeur de service du point est fixée annuellement. Elle peut être indexée sur la base de l'indice des prix à la consommation (IRCANTEC) ou du salaire annuel moyen par tête (AGIRC-ARRCO à partir de 2019, éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité).

Par ailleurs, le montant calculé de la retraite peut faire l'objet d'ajustements ayant un effet permanent ou temporaire sur la retraite. Pour les régimes ayant mis en place un âge pivot, le départ après ou avant cet âge donne lieu à l'application de coefficients de liquidation (décote en cas d'anticipation ou surcote en cas d'ajournement de la liquidation).

Des coefficients temporaires dits de solidarité peuvent être mis en place, comme l'a prévu l'accord national interprofessionnel (ANI) AGIRC-ARRCO du 17 novembre 2017 pour les retraites des générations à compter de 1957, liquidées à compter de 2019 qui peuvent être minorées ou majorées pendant une période limitée (1 à 3 ans selon le cas). Néanmoins, l'AGIRC-ARRCO prévoit que le coefficient de minoration est annulé si l'assuré remplit par ailleurs les conditions d'une retraite de base au taux plein (retraite anticipée ou dérogations à l'âge du taux plein notamment).

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 ».

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Dans son rapport de 2010 intitulé « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? », sur la base des travaux de l'OCDE, le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) a dressé un panorama international des modes d'acquisition et de valorisation des droits dans les régimes de retraite obligatoires étrangers.

Parmi les pays étudiés, seulement six – Argentine, Australie, Chili, Danemark, Mexique et Pays-Bas – ne disposent pas d'un régime public en répartition, mais uniquement de régimes privés en capitalisation. Dans les autres pays (hormis l'Irlande qui ne prévoit qu'un dispositif de pension forfaitaire), il existe des régimes publics en répartition, complétés par des régimes privés en capitalisation pour cinq d'entre eux – Suède, Pologne, Portugal, Slovaquie et Norvège.

Ces régimes assurantiels par répartition sont très majoritairement en annuités. Seuls quatre pays ont des régimes en points – Allemagne (depuis 1992), France (régimes complémentaires), Norvège et Slovaquie – et trois seulement ont mis en place des régimes en comptes notionnels– l'Italie depuis

1995, la Suède depuis 1998 et enfin la Pologne depuis 1999 (la Lettonie et le Kirghizstan, notamment, pays non-membres de l'OCDE, disposent aussi d'un régime en comptes notionnels).

Si, par nature, les régimes en comptes notionnels et en points ainsi que les régimes en capitalisation prennent en compte l'ensemble de la carrière pour le calcul de la pension (à l'exception de la Norvège qui prend en compte l'accumulation des points sur les vingt meilleures années), la situation est plus disparate entre les pays disposant de régimes en annuités : quatre prennent en compte les meilleures années (entre 34 et 40 années), trois pays prennent les dernières années (entre 15 et 35 années), mais une majorité d'entre eux prennent en compte l'ensemble de la carrière, ce qui les rapproche des régimes en points ou en comptes notionnels.

Le panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger effectué par le COR en 2016[1], aborde plus précisément la situation de l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Allemagne

Organisation du système de retraite	Il existe plusieurs régimes publics collectifs de retraite selon la catégorie socio-professionnelle des assurés. Le régime légal allemand (DRV) est universel et obligatoire pour les salariés du secteur privé, les mineurs ainsi que certaines catégories de travailleurs indépendants. Les fonctionnaires disposent d'un régime spécial hors DRV, à la charge des finances publiques. Certaines professions libérales n'ont pas d'obligation d'affiliation au DRV et peuvent s'assurer sur le marché privé. Les retraites collectives obligatoires sont complétées par des régimes facultatifs professionnels (au sein de certaines grandes entreprises) et individuels (plans *Riester*).
Revenu de référence sous plafond	Nombre de points acquis dans la limite des 45 meilleures années
Décote	- 3,6 % / an en deçà de l'âge du taux plein
Surcote	+ 6 % / an au-delà de l'âge du taux plein
Durée pour une pension complète	/

Belgique

Organisation du système de retraite	Le système public obligatoire de pension belge par répartition se compose d'une retraite plancher sous condition de ressources (la GRAPA) ainsi que de trois régimes distincts de retraites publiques collectives obligatoires au sein de l'Office national des pensions (ONP) : un pour les travailleurs salariés du secteur privé, un pour les travailleurs non-salariés et un pour les fonctionnaires. Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 45 meilleures années.

[1] Séance plénière du 17 février 2016

Décote	/
Surcote	Un bonus de pension est accordé pour les assurés cotisant à partir de 62 ans ou au-delà de 44 ans de durée d'assurance : chaque jour de travail à temps plein (ou en équivalent) donne droit à un supplément de + 2,3 euros de pension annuelle. Ce dispositif est fermé aux nouveaux bénéficiaires depuis le 1er janvier 2015.
Durée pour une pension complète	45 ans

Canada

Organisation du système de retraite	Le système de retraite public canadien comprend deux dispositifs : une retraite plancher, la Sécurité vieillesse (SV) qui est un régime universel de solidarité géré par le gouvernement fédéral, et une retraite publique collective obligatoire – le régime de pensions du Canada (RPC) qui est un régime obligatoire pour l'ensemble des actifs canadiens. Il existe un régime provincial, la Régie des rentes du Québec (RRQ), en substitution du RPC dans cette province, mais les deux régimes versent des prestations semblables et leur application est coordonnée. Les régimes privés (professionnels et individuels) y sont très développés, mais leur couverture est inégale (25 % de la population active bénéficient d'une retraite professionnelle et 25 % d'une retraite individuelle).
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 39 meilleures années
Décote	-0.6% par mois avant l'âge du taux plein
Surcote	+0.7% par mois au-delà de l'âge du taux plein dans la limite de +42%
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 39 ans (période cotisable de 47 ans - entre 18 ans et 65 ans de l'assuré - moins 17 %)

Espagne

Organisation du système de retraite	Le système obligatoire public de pension espagnol par répartition se compose d'une retraite plancher, d´un régime général (travailleurs salariés et les travailleurs associés des sociétés commerciales et privées) et de plusieurs régimes spéciaux pour certaines activités professionnelles selon la nature des processus de production (fonctionnaires, secteur agricole, travailleurs autonomes, etc.). Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 17 dernières années (25 dernières années à terme en 2022)
Décote	/
Surcote	Le taux de liquidation est majoré au-delà de l'âge d'ouverture des droits : de + 2 points par an pour les assurés ayant validé moins de 25 ans

	d'assurance ; de + 2,75 points par an si l'assuré a validé entre 25 et 37 ans d'assurance ; de + 4 points par an si l'assuré a validé plus de 37 ans d'assurance
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 35 ans et 6 mois de durée d'assurance (37 ans à terme en 2027)

Etats-Unis

Organisation du système de retraite	Il n'y a pas de retraite plancher aux États-Unis. Les retraites publiques collectives obligatoires sont uniquement composées d'un dispositif public d'assurance vieillesse, universel, couvrant la quasi-totalité des actifs (salariés du privé, fonctionnaires et travailleurs indépendants), fonctionnant en répartition. Les régimes privés (professionnels et individuels) y sont très développés, mais leur couverture est inégale (environ la moitié de la population active bénéficient d'un dispositif privé).
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 35 meilleures années
Décote	- 0,55 % par mois avant l'âge du taux plein
Surcote	+ 8 % par an au-delà de l'âge du taux plein
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 35 ans de durée d'assurance

Italie

Organisation du système de retraite	Le système obligatoire public de pension italien, depuis la réforme Dini de 1995, comprend un minimum-vieillesse financé par l'État (*Assegno sociale*) et une retraite collective obligatoire commune à l'ensemble des catégories socio-professionnelles. Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Cumul des droits acquis au cours de la carrière
Décote	- 1 % par année d'anticipation entre 60 et 62 ans ; - 2 % par année d'anticipation avant 60 ans Dans un régime en comptes notionnels, la pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient, révisable tous les 2 ans, qui augmente avec l'âge de départ : 4,30 % à 57 ans et 6,54 % à 70 ans
Surcote	
Durée pour une pension complète	/

Japon

Organisation du système de retraite	Le système de retraite public japonais est un système à deux étages : une retraite plancher à laquelle l'ensemble de la population est affilié depuis 1985 et un régime collectif obligatoire des employés du secteur privé et des fonctionnaires, dont les gestions sont séparées. Les pensions privées y sont peu développées.
Revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 40 meilleures années
Décote	- 0,5 % par mois avant l'âge du taux plein
Surcote	+ 0,7 % par mois au-delà de l'âge du taux plein
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 40 ans de durée d'assurance

Pays-Bas

Organisation du système de retraite	Le système de retraite public néerlandais est composé d'une retraite plancher universelle (AOW), indépendante de toute autre ressource et offrant une pension en fonction d'une durée de résidence. Les Pays-Bas n'ont pas développé de régimes publics de retraite collectifs obligatoires. La pension universelle est complétée par des dispositifs professionnels privés en capitalisation très développés et accessibles à la quasi-totalité des actifs.
Revenu de référence sous plafond	Montant forfaitaire
Décote	/
Surcote	/
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 50 ans de résidence

Royaume- Uni

Organisation du système de retraite	Le système public de retraite britannique est composé d'une retraite plancher forfaitaire (the new state pension – fusion des *basic state pension* et *state second pension*), indépendante de toute autre ressource et offrant une pension en fonction d'une durée d'assurance. Cette pension est complétée par des dispositifs privés de pensions professionnelles, à l'origine au sein de certaines entreprises ou secteurs d'activité et dont la couverture a progressivement été étendue à l'ensemble des actifs avec la création d'un régime professionnel obligatoire, le NEST (*National Employment Savings Trust*).
Revenu de référence sous plafond	Montant forfaitaire

Décote	/
Surcote	+ 1 % pour 5 semaines, soit + 10,4 % par an, au-delà de l'âge d'ouverture des droits
Durée pour une pension complète	Pension complète pour 35 ans de durée d'assurance

Suède

Organisation du système de retraite	Le système de retraite suédois est composé d'une retraite plancher (la pension garantie) à partir de 65 ans. Cette pension garantie est complétée par des retraites collectives obligatoires publiques accessibles à l'ensemble des actifs, organisées en deux régimes : un régime en répartition en comptes notionnels et un régime en capitalisation (PPM). Au-delà des retraites publiques, il existe des dispositifs professionnels privés en capitalisation très développés et accessibles à la quasi-totalité des actifs.
Revenu de référence sous plafond	Cumul des droits acquis au cours de la carrière
Décote	La pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient, par génération, qui augmente avec l'âge de départ : 5,31 % à 61 ans, 7,36 % à 70 ans (génération 1948)
Surcote	
Durée pour une pension complète	/

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi une règle de calcul de droits commune à l'ensemble des régimes remplaçant les règles actuelles qui varient en fonction des régimes.

2.1.1. Une grande disparité des règles de calcul des droits

Dans les régimes par annuité, l'acquisition des droits (trimestres d'assurance) peut être fonction de la rémunération annuelle soumise à cotisation (salariés du secteur privé) ou de la durée d'activité qui s'entend d'une durée calendaire, de la prise à la cessation de fonctions, que la période soit travaillée à temps partiel ou à temps plein (fonction publique et la plupart des régimes spéciaux). Les règles de validation pour la retraite des périodes liées à une interruption d'activité varient très largement d'un régime à l'autre, tout comme les majorations de durée d'assurance.

Le revenu de référence pris en compte pour le calcul de la retraite peut être le revenu soumis à cotisations sociales vieillesse dans la limite du plafond annuel de sécurité sociale (salariés du secteur

privé), le revenu d'activité non salarié retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu (travailleurs indépendants) ou encore le traitement indiciaire brut et les bonifications et nouvelle bonification indiciaires sans qu'il soit tenu compte des primes (fonction publique). La période retenue diffère également, elle peut concerner les 25 meilleures années ou la dernière rémunération perçue (fonction publique et la plupart des régimes spéciaux).

Les taux de liquidation diffèrent selon que les assurés disposent ou non de régimes complémentaires : 50 % pour le régime général, 75 % dans les régimes spéciaux pour lesquels il n'y a pas de régime complémentaire.

Le taux plein n'est pas apprécié au même moment selon les régimes : le taux de liquidation est dit « taux plein » à sa valeur de 50 % dans le secteur privé, il est apprécié après calcul de la pension dans la fonction publique.

Par ailleurs, au-delà des modalités de calcul de la retraite, les régimes de retraite appliquent de nombreuses règles spécifiques (âges de départ anticipé, dispositifs dérogatoires pour certaines situations particulières etc.).

Dans les régimes par points, chaque régime fixe la valeur du point, qu'elle peut le cas échéant assortir d'un taux d'appel. Il en est de même pour la valeur de service. Au-delà des points acquis au titre de l'activité, l'attribution de points complémentaires tenant compte de certaines situations particulières est également variable selon les régimes.

Cette disparité des règles appliquées par les 42 régimes que compte le système de retraite français est une source de grande complexité et induit de l'iniquité entre les assurés. Cette complexité est accrue par une ligne de partage entre retraite de base et retraite complémentaire variable selon les régimes, notamment les régimes du secteur public qui, à l'exception de l'IRCANTEC, ne comportent pas de régime complémentaire tout en prévoyant un régime additionnel, assis sur les primes, s'agissant de la fonction publique.

2.1.2. Un système générateur de complexité et d'injustice

La multiplicité et la diversité des règles sont une source de complexité pour l'assuré qui est confronté pour sa retraite à plusieurs organismes appliquant des règles de calcul distinctes.

En effet, aujourd'hui, la quasi-totalité des assurés est affiliée à plusieurs régimes de retraite de base ou complémentaire. Ainsi, un salarié ayant effectué toute sa carrière dans le secteur privé percevra deux retraites, l'une calculée en annuité et servie par le régime général pour la retraite de base, l'autre calculée en points et servie par l'AGIRC-ARRCO pour la retraite complémentaire.

Pour la majorité des assurés, le système est encore plus complexe : plus de 60% d'entre eux sont affiliés à au moins trois régimes de retraite, un tiers sont affiliés à quatre régimes ou plus et 250 000 assurés sont même affiliés à sept régimes ou plus. Ces assurés perçoivent aujourd'hui autant de retraites différentes que de régime d'affiliation (à l'exception des assurés relevant des régimes alignés – régime général (travailleurs salariés et non-salariés) et régime des salariés agricoles, pour lesquels une liquidation unique des droits acquis dans ces régimes est mise en œuvre depuis 2017.

Si l'affiliation à un régime de retraite dépend de la nature de l'activité professionnelle exercée, dans certains cas un même type d'activité peut donner lieu à différentes règles d'affiliation selon le statut sous lequel elle est exercée, ce qui contribue à rendre le système peu lisible pour les assurés

concernés. Ainsi, un infirmier peut être affilié à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales s'il exerce en CHU, au régime général pour sa retraite de base et à l'AGIRC-ARRCO pour sa retraite complémentaire lorsqu'il exerce en clinique privée et enfin au régime de base des professions libérales (CNAVPL) et à la caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes (CARPIMKO) pour sa retraite complémentaire lorsqu'il exerce en tant que professionnel libéral.

Au-delà de la multiplicité des organismes d'affiliation, la diversité des règles qu'ils appliquent est également source de complexité et génère des situations inéquitables pour les assurés. Le rapport du COR sur les polypensionnés (2011) et le rapport de la commission Moreau (2013) ont déjà souligné la complexité des mécanismes en jeu et les paradoxes auxquels ils conduisent.

Si les assurés des régimes alignés bénéficient depuis 2017 d'un dispositif de liquidation unique (LURA) de leurs droits acquis en tant que travailleur salarié ou indépendant du régime général ainsi que de salarié du régime agricole, ce mécanisme ne concerne que la retraite de base et ne s'applique pas aux autres catégories de polypensionnés (salarié du privé / fonctionnaire, salarié du privé / professionnel libéral, etc.).

Ainsi, les travaux du COR[1] ont montré que pour les assurés polypensionnés, les règles de détermination de la durée d'assurance tous régimes peuvent constituer selon le cas, un avantage en permettant la validation de plus de quatre trimestres par an au total ou en portant le coefficient de proratisation au-delà de un, tous régimes confondus, ou un désavantage (validation d'années incomplètes du fait des effets de seuil et de leur appréciation régime par régime) en particulier pour les pluriactifs affiliés au régime général et au régime des professionnels libéraux (CNAVPL).

Par ailleurs, un assuré débutant sa carrière au régime général avant d'être affilié à un autre régime (hors régime aligné), sera défavorisé par la règle de détermination du salaire de référence (25 meilleures années) conduisant à retenir pour ce qui le concerne les années de début de carrière par hypothèse les moins rémunératrices : s'il a effectué au régime général moins de 25 années, il ne bénéficie donc pas de l'exclusion des années les moins favorables pour le calcul de sa retraite.

Ainsi, à carrière identique, le montant des retraites d'un polypensionné peut par exemple varier selon l'ordre dans lequel se sont succédé les périodes d'affiliation, notamment en raison des différentes règles de détermination du salaire de référence qui consistent à retenir soit la moyenne sur une période donnée (25 meilleures années au régime général) soit la dernière rémunération perçue (fonction publique et la plupart des régimes spéciaux). Par exemple, un assuré ayant effectué 21 ans dans le secteur privé et 20,5 années dans la fonction publique à un niveau de rémunération compris entre le SMIC et 1,5 SMIC en fin de carrière aura un différentiel de l'ordre de 80€ mensuels sur le montant de sa retraite selon qu'il termine sa carrière dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise à instituer un système universel de retraite, commun à tous les actifs et fonctionnant par répartition. La retraite sera calculée sur la base des points acquis tout au long de la vie professionnelle, quelle que soit la nature de l'activité exercée.

[1] Séance plénière du 01 mars 2017 à 9 h 30, « Évolutions des formes d'emploi et droits à retraite »

2.1.3. Mieux prendre en compte la diversité des parcours professionnels

Ce mécanisme facilitera les mobilités professionnelles en simplifiant et en améliorant la prise en compte de la diversité des parcours. Il permettra en effet de neutraliser l'impact actuel du déroulé de carrière (carrière continue ou heurtée, plus ou moins ascendante) ou des changements de nature d'activité sur l'acquisition des droits à retraite. Quel que soit le parcours professionnel, le statut d'exercice de l'activité, le rendement sera harmonisé pour un même effort contributif : chaque euro cotisé ouvrira les mêmes droits pour l'assuré.

2.1.4. Renforcer la solidarité au sein du système de retraite

Les points acquis au titre des cotisations vieillesse et donc de l'activité professionnelle pourront être complétés par des points attribués au titre de la solidarité afin de compenser les aléas de carrière et les interruptions involontaires d'activité.

La mise en place du système universel permettra de distinguer plus facilement la cotisation retraite contributive de la cotisation retraite de solidarité. Outre cette meilleure lisibilité, l'universalité du système de retraite permettra une extension du champ de la solidarité qui s'exercera entre l'ensemble des assurés et non plus uniquement au sein d'un champ professionnel restreint.

2.1.5. Valoriser l'activité notamment pour les personnes ayant de faibles rémunérations, des carrières courtes, heurtées ou peu ascendantes

Chaque point acquis permettra d'améliorer le montant de la retraite, valorisant ainsi l'ensemble des périodes d'activité de la même manière. Ainsi, les nouvelles modalités de calcul de la retraite favoriseront la constitution de droits pour les personnes qui ne pouvaient pas acquérir de droits à retraite dans le système actuel du fait de faibles niveaux de rémunérations (la validation d'un trimestre d'assurance supposant d'avoir cotisé au moins 150 heures payées au SMIC) ou ayant des déroulés de carrière heurtées ou peu ascendants (voir ci-dessus).

2.1.6. Améliorer l'équité et la lisibilité du système de retraite

L'existence d'un mode de calcul des droits commun à l'ensemble des régimes favorisera la lisibilité du système pour les assurés et leur permettra une meilleure anticipation de leurs droits futurs. Il restaurera l'équité entre l'ensemble des assurés en définissant un corpus de règles applicables à tous.

La majorité des assurés sont déjà affiliés à un système en points, qu'il soit complémentaire ou additionnel. Le choix d'un système en points s'impose en premier lieu pour des raisons de simplicité et de lisibilité pour l'assuré : le calcul d'une retraite en points est le mode de calcul le plus aisé puisqu'il ne fait intervenir que peu de paramètres (nombre de points, valeur de service), par ailleurs simples à mobiliser. En second lieu, le calcul en points renforce l'équité du système, dans la mesure où chaque euro cotisé permet l'acquisition de points et sera donc créateur de droits supplémentaires.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Le maintien de la diversité actuelle des techniques de calcul des droits ne permettrait pas l'instauration d'un système de retraite universel. Seule une technique unique de calcul des droits applicable à l'ensemble des assurés est de nature à permettre l'universalité du système de retraite et à permettre qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits à tous.

Le choix d'un régime en annuités ne permettrait pas de remplir les objectifs assignés au système universel. En premier lieu, le système reposant sur un revenu de référence dont le calcul peut être complexe, serait moins lisible pour les assurés. Par ailleurs, la retraite d'un assuré serait fortement dépendante de son profil de carrière dans un système où le revenu de référence serait calculé sur une fraction de la carrière, à rebours de l'objectif poursuivi.

Enfin, dans un système en annuités, certaines cotisations peuvent ne pas améliorer le montant de la retraite de l'assuré, alors que l'objectif poursuivi est que chaque euro cotisé augmente le niveau de la retraite de l'assuré.

3.2 DISPOSITIF RETENU

La mesure proposée établit les différentes modalités d'acquisition des points et définit les modalités de calcul de la retraite dans le système universel.

3.2.1 L'acquisition des points

Le présent article liste l'ensemble des dispositifs qui permettront l'acquisition de points retraite, ces derniers faisant par ailleurs l'objet de dispositions particulières qui en définissent les modalités.

L'assuré pourra acquérir des points au titre des cotisations vieillesse dans le cadre de son activité professionnelle (contributif), mais également au titre des mécanismes de solidarité (interruption involontaire d'activité, majorations pour enfants, minimum de pension etc.). Le nombre de points acquis annuellement sera arrondi au centième de point le plus proche.

Il distingue les points acquis annuellement de ceux qui seront attribués lors du départ à la retraite.

3.2.2 Les points acquis annuellement

Chaque année, les cotisations retraite versées permettront d'acquérir des points dans la limite de la cotisation retraite contributive (fixée à 90 % du total des cotisations affectées à la retraite[1]). Le nombre de points acquis sera obtenu en divisant le montant de la cotisation contributive [versées/précomptées] au cours de l'exercice par la valeur d'achat des points en vigueur la même

[1] Les autres 10 %, calculés sur l'ensemble de la rémunération brute, constitueront une cotisation déplafonnée affectée au financement de la solidarité contributive.

année. Chaque euro cotisé conduira à l'acquisition du même nombre de points pour tous les assurés, quels que soient l'activité professionnelle, le statut ou la forme d'exercice.

Les points attribués titre des mécanismes de solidarité qui se rapportent à des évènements survenus au cours d'une année particulière, s'acquerront également annuellement : interruption d'activité (chômage indemnisé, maladie, maternité, invalidité), garantie minimale de points pour certains jeunes actifs et sportifs de haut niveau, périodes consacrées à l'aide de personnes handicapées ou dépendantes, périodes de réduction ou d'interruption d'activité consacrées à l'éducation des enfants.

Enfin, viendront s'ajouter les points acquis au titre de versements volontaires de cotisations dans le cadre des dispositifs de rachats, de surcotisation ou de l'assurance vieillesse volontaire.

3.2.3 Les points attribués lors du départ à la retraite

Au-delà des points acquis annuellement, s'ajouteront des points attribués lors de la liquidation de la retraite et indépendamment d'une période d'activité particulière : au titre de la majoration de la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés, des majorations de points pour enfant, de la retraite minimale, des bonifications pour les assurés ayant exercé des missions régaliennes.

3.2.4 Le calcul de la retraite

A compter de l'âge d'ouverture des droits, l'assuré pourra liquider une retraite qui sera calculée en tenant compte de l'ensemble des points acquis au cours de sa carrière ou attribués lors du départ à la retraite, que ce soit au titre de l'activité (cotisations contributives) ou au titre de la solidarité (interruption involontaire d'activité, majorations pour enfants, minimum de retraite, etc.).

Afin de garantir une retraite adéquate à tous les assurés ayant travaillé longtemps et avec des rémunérations modestes l'article 40 prévoit par ailleurs l'attribution de points complémentaires afin que le montant de la retraite calculé dans les conditions prévues par le présent article puisse être porté à un montant minimum.

Le montant de la retraite résultera du produit entre le nombre total de ces points et la valeur de service applicable lors du départ en retraite. Cette valeur, commune à l'ensemble des assurés, sera fixée dans les conditions prévues par l'article 9.

Le montant de la retraite ainsi calculé sera, le cas échéant, affecté d'un coefficient d'ajustement qui dépendra de l'âge auquel l'assuré part à la retraite. Ce coefficient, prévu par l'article 10, sera déterminé en fonction de l'écart entre l'âge de l'assuré lors de son départ en retraite et un âge d'équilibre. L'application du coefficient conduira à majorer la retraite de l'assuré qui liquide après l'âge d'équilibre, tandis qu'il minorera celle de celui part en retraite avant cet âge.

La formule de calcul d'une retraite du système universel sera donc :

Nombre total de points ^{x} *valeur de service* ^{x} *coefficient d'ajustement.*

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un chapitre I^{er} au sein du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Ce chapitre I^{er}, intitulé : « Calcul de la retraite et modalités de constitution des droits », comprend deux articles qui sont créés par le présent article. L'article L. 191-2 relatif au calcul de la retraite, et l'article L. 191-3 relatif aux différentes modalités d'acquisition des droits dans le système universel de retraite. Les règles actuellement prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables aux régimes de retraite de base et complémentaire sont abrogées.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union Européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

4.2.2. Impacts financiers

L'impact financier global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

4.2.3. Impacts sur les assurés

Une diversité de cas-types, permettant d'identifier les effets du système universel de retraite sur des profils de carrières-types, sont présentés dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

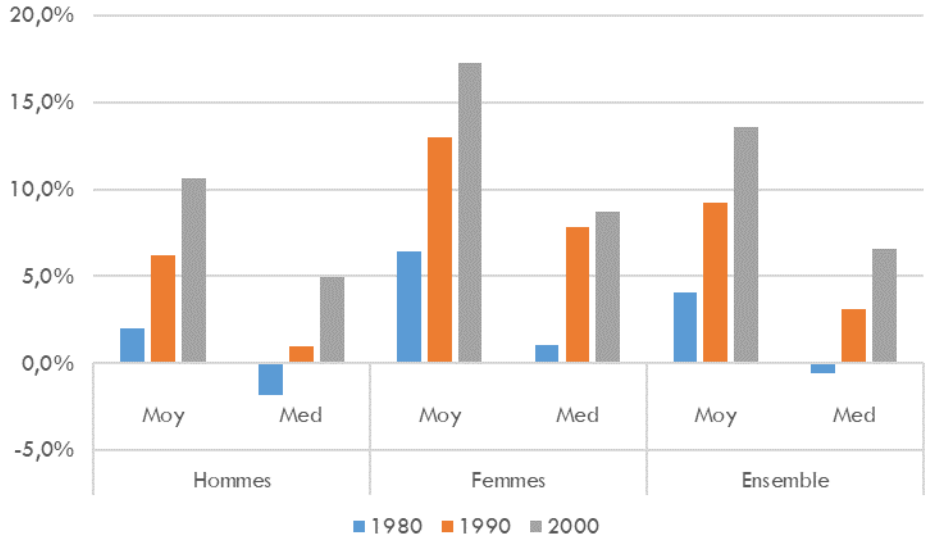
L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Les pensions servies par le système de retraite seront en moyenne plus élevées dans le système universel que dans le système actuel, en raison notamment d'un âge moyen de départ plus élevé à la suite de la réforme.

Cet effet à la hausse sur les pensions sera particulièrement prononcé pour les femmes : la pension moyenne des futures retraitées sera améliorée de 5 % à 17 % pour les générations 1980-2000, alors que celle des hommes sera en moyenne inchangée pour la génération 1980, et augmentée de 6 % et 11 % pour les générations 1990 et 2000 (*cf.* graphique ci-dessous). Les mécanismes qui expliquent ces gains de pension sont détaillés dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

Effet de la réforme sur les pensions moyennes et médianes, par sexe (générations 1980, 1990 et 2000)



Source : CNAV, modèle PRISME

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

Le présent article ne prévoit pas la publication de textes d'application.

Article 9 : Valeurs d'acquisition et de service

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

L'indexation des droits à retraite acquis au cours de la carrière (revenu reporté au compte ou valeur du point selon la méthode de calcul des droits retenue) est un mécanisme qui permet de maintenir la valeur des droits entre le moment où ils sont acquis et celui où ils sont liquidés, lors du départ à la retraite.

Dans les régimes par annuité du système actuel, la règle de revalorisation des droits à retraite est identique à celle des retraites liquidées. Initialement prévue à l'article 71 de l'ordonnance de 1948, codifiée à l'article L. 344 du CSS, elle a été reprise par l'article L. 351-11, puis par l'article L. 161-25 (article pivot auquel renvoie l'article L. 161-23-1 concernant les retraites).

Actuellement, sauf dérogation, la revalorisation des revenus reportés au compte dans les régimes fonctionnant en annuités[1] est encadrée par deux dispositions de niveau législatif auxquelles renvoient directement ou indirectement les dispositions applicables dans les différents régimes de retraite :

- L'article L. 161-23-1 du CSS prévoit le principe, le rythme (annuel) et la date de revalorisation (1er janvier de chaque année) ;
- L'article L. 161-25 du CSS précise que la revalorisation est fondée sur l'évolution de la valeur moyenne des indices de prix mensuels (hors tabac) calculée sur les 12 derniers mois. Le coefficient de revalorisation correspond donc à l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation publié par l'INSEE calculée sur la période de novembre N-1 à octobre N (par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période novembre N-2 à octobre de l'année N-1).

L'indice retenu pour la revalorisation et sa date ont subi plusieurs évolutions dont les principales sont rappelées ci-dessous.

La revalorisation des revenus reportés au compte était fondée jusqu'en 1993 sur l'évolution du salaire moyen. Ainsi, la loi n°48-1306 du 23 août 1948 portant modification du régime de l'assurance vieillesse prévoyait que le coefficient de revalorisation correspondait au rapport du salaire moyen des assurés pour l'année écoulée et l'année considérée tel qu'il résulte de la masse de cotisations encaissées et de l'effectif des assurés. De 1987 à 1992, le législateur a fixé directement et annuellement ce coefficient de revalorisation à un niveau correspondant à l'inflation.

Depuis la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le coefficient de revalorisation dans les régimes du secteur privé est fixé en fonction de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) déterminé par l'INSEE.

Après une période au cours de laquelle était retenu tout d'abord l'évolution prévisionnelle de l'inflation pour l'année N et l'application d'un correctif sur cette même année au titre de l'écart à la

[1] Hormis la CRPNPAC et la CNBF

prévision de l'année N-1, la LFSS pour 2016 (article 57) a prévu que serait désormais retenu un indice constaté ex post correspondant aux dernières données d'inflation (hors tabac) publiées par l'INSEE et appréciées en moyenne annuelle sur les douze derniers mois.

Cette règle, inscrite actuellement à l'article L. 161-25 du CSS, s'accompagne d'une règle proscrivant toute revalorisation à la baisse de la valeur des salaires reportés au compte. Ce « bouclier » permet de fixer un plancher au coefficient de revalorisation des revenus fixé à 1 : ainsi en cas d'inflation négative sur la période de référence prise en compte, la valeur des revenus est préservée à son niveau antérieur sans application du taux négatif.

La date de revalorisation initialement fixée au 1er avril de chaque année par la loi n°48-1306 du 23 août 1948 portant modification du régime de l'assurance vieillesse, a été décalée à plusieurs reprises. Une double revalorisation intervenant au 1er janvier et au 1er juillet a ainsi été prévue par le décret n°73-1212 du 29 décembre 1973 et a été aménagée, tout en maintenant les mêmes dates, par le décret n° 82-1141 du 29 décembre 1982. La loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 a pour sa part retenu une date de revalorisation unique fixée au 1er janvier de chaque année. Cette date a ensuite été décalée au 1er avril à compter de l'année 2009 (article 79 de la LFSS pour 2009). La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a reculé cette date au 1er octobre. Enfin, l'article 41 de la LFSS pour 2018 a prévu que la revalorisation interviendrait au 1er janvier à compter de l'année 2019.

S'agissant des régimes complémentaires fonctionnant en points, le conseil d'administration de chaque régime fixe annuellement la valeur du point qu'il peut le cas échéant assortir d'un taux d'appel. Cette valeur peut être indexée sur la base de l'indice des prix à la consommation (IRCANTEC) ou du salaire annuel moyen par tête (AGIRC-ARRCO à partir de 2019, éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité). Il en est de même pour la valeur de service.

4.2 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 ».

4.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) a mené une étude comparative des modes de revalorisation en France et à l'étranger[1] portant sur dix pays choisis pour la diversité de leurs systèmes de retraite : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. S'agissant des droits à retraite acquis en cours de carrière, le COR a montré qu'ils sont en général revalorisés selon les salaires.

Ainsi, l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, le Japon, et la Suède revalorisent les salaires portés au compte ou les droits à la retraite en cours de constitution (points ou capital notionnel) en fonction de la croissance du salaire moyen. L'Italie revalorise ces droits en fonction du PIB ce qui constitue un indice assez proche.

Seules la Belgique et l'Espagne revalorisent les salaires portés au compte selon l'inflation. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni font également exception, dans la mesure où le niveau des pensions est forfaitaire.

Pays	**Modalités de revalorisation des droits en cours de carrière**
Allemagne	Salaires nets de cotisation retraite *un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite*
Belgique	Prix
Canada	Salaires
Espagne	Prix *valeur nominale pour les deux dernières années d'activité*
Etats-Unis	Salaires
Italie	PIB
Japon	Salaires
Pays-Bas	/
Royaume-Uni	/
Suède	Salaires

[1] Séance plénière du 11 février 2015 « La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection »

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les modalités d'indexation des droits à retraite. En effet, le principe de l'indexation est aujourd'hui et depuis 1948 fixé par des dispositions de niveau législatif.

Les valeurs d'acquisition et de service du point dans le système universel seront indexées sur l'évolution du revenu moyen par tête. Le présent article prévoit toutefois la possibilité pour les partenaires sociaux de déroger à cette règle par délibération du conseil d'administration de la caisse nationale du système universel. Cette dérogation à une règle de niveau législatif doit par nature également être prévue au niveau législatif.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'indexation des droits à retraite acquis au cours de la carrière s'opère aujourd'hui, en fonction de l'inflation. Cet indice conduit les salaires reportés au compte à évoluer à rythme inférieur à celui de l'évolution du salaire moyen.

Ainsi, les revenus perçus en début ou en milieu de carrière se dévalorisent au fil du temps, ce qui peut conduire lorsqu'ils entrent dans le calcul de la retraite (s'ils sont retenus dans les vingt-cinq meilleures années dans les régimes appliquant cette règle), à une baisse du taux de remplacement lors du départ à la retraite. A l'inverse, les salaires de fin de carrière subissent une moindre dévalorisation, ce qui tend à avantager, en termes relatifs, les assurés dont la carrière est ascendante au détriment de ceux dont le profil de carrière est plus rectiligne, voire descendant.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

Afin de corriger les inéquités engendrées par le mécanisme actuel de revalorisation, le présent article privilégie une indexation tenant compte de l'évolution du revenu moyen par tête qui permettra de maintenir constant le rythme d'acquisition des droits tout au long de la carrière. Cette règle permettra également d'accroitre la prévisibilité de la trajectoire financière du système de retraite en associant l'évolution des droits à retraite à la croissance économique.

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Indexer les valeurs d'acquisition et de service du point sur l'évolution de la masse salariale

L'indexation des droits à retraite acquis au cours de la carrière en fonction de l'évolution des salaires peut se faire en retenant l'évolution soit de la masse salariale soit celle du salaire moyen.

Retenir une indexation sur l'évolution de la masse salariale aurait toutefois conduit à répercuter les évolutions conjoncturelles du marché du travail (fluctuations du niveau du chômage, évolution du

ratio démographique) sur la valeur des droits acquis par les assurés. Cet indice aurait ainsi créé des inéquités entre les générations selon la conjoncture au moment où elles ont acquis leurs droits.

A l'inverse, le choix d'une indexation sur l'évolution des salaires permet de maintenir le rôle de stabilisateur du système de retraite, c'est la raison pour laquelle cet indice est privilégié sur celui de la masse salariale.

3.1.2. Ne pas prévoir de rôle de la gouvernance du système universel de retraite en matière d'indexation des valeurs d'acquisition et de service du point

Il aurait été possible de ne pas accorder de pouvoirs à la Caisse nationale de retraite universelle en matière d'indexation des valeurs d'acquisition et de service du point. Toutefois, cette option aurait privé les partenaires sociaux d'un important levier de pilotage du système universel de retraite. L'engagement du Gouvernement de placer les partenaires sociaux en situation de responsabilité dans le pilotage du système de retraites n'aurait donc pas été respecté.

3.1.3. Ne pas instaurer de plancher dans la fixation du coefficient de revalorisation

Il aurait été possible d'indexer les valeurs d'acquisition et de service du point sur le revenu moyen par tête sans prévoir de mécanisme correctif en cas de conjoncture dégradée.

Dans ce cas, ces valeurs auraient pu subir une baisse nominale en cas de d'évolution négative des salaires. Cette option aurait été contraire aux engagements pris par le Gouvernement de garantir que le niveau des droits à retraite ne baissera pas.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article détermine les modalités de fixation et d'évolution des valeurs d'acquisition et de service du point dans le système universel de retraite. Ces valeurs, communes à l'ensemble des assurés, permettront de définir les droits accordés en contrepartie des cotisations, ainsi que la valeur du point servant au calcul de la retraite lors de la liquidation.

Il prévoit que ces valeurs seront définies par les partenaires sociaux à l'entrée en vigueur du système universel, et à défaut par décret, de manière à ce que leur rapport, c'est-à-dire le rendement technique, garantisse l'équilibre financier du système de retraite.

Il prévoit qu'à terme, sauf délibération du conseil d'administration de la caisse nationale de retraite universelle, les valeurs d'acquisition et de service du point seront revalorisées chaque année au 1er janvier, en fonction de l'évolution du revenu moyen par tête constatée par l'INSEE. Cette revalorisation se traduira par l'application d'un coefficient qui ne pourra être inférieur à un afin que la valeur nominale de ces valeurs ne baisse pas.

La mise en œuvre d'une indexation reposant sur l'évolution annuelle du revenu moyen par tête constatée par l'INSEE permettra d'améliorer la valorisation des droits acquis en évitant leur dévaluation tout au long de la carrière. Ainsi, elle conduira à ce que les droits à retraite de l'ensemble des assurés, y compris ceux dont les revenus évoluent peu ou de façon non linéaire, bénéficient de l'évolution des revenus moyens en France. Cette indexation permettra que, quelle que soit la date à

laquelle ils ont été acquis, les droits à retraite constitués par l'assuré conservent leur valeur relative au regard de l'évolution des salaires jusqu'au départ en retraite. Cette amélioration de la prise en compte des droits acquis en cours de carrière est particulièrement importante dans un système où chaque point influe directement sur le montant de la retraite (contrairement à un système par annuité où l'ensemble des années ne se reflète pas de la même façon sur le montant de la retraite).

Par ailleurs, une telle indexation permettra de réduire la dépendance du système de retraite à la croissance économique en absorbant plus facilement les chocs économiques, et renforcera ainsi la stabilisation des dépenses de retraite dans le produit intérieur brut (PIB).

Une période transitoire permettra une montée en charge progressive sur 20 ans de la nouvelle règle d'indexation plus favorable que celle prévalant actuellement tout en préservant l'équilibre financier du système.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article insère un nouvel article L. 191-4 au sein du chapitre I^{er} (« Calcul de la retraite et modalités de constitution des droits ») du nouveau titre IX du livre Ier du code de la sécurité sociale. Cet article prévoit les modalités de fixation et de revalorisation des valeurs d'acquisition et de service du point dans le système universel de retraite, à la place des règles actuellement applicables qui seront abrogées.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

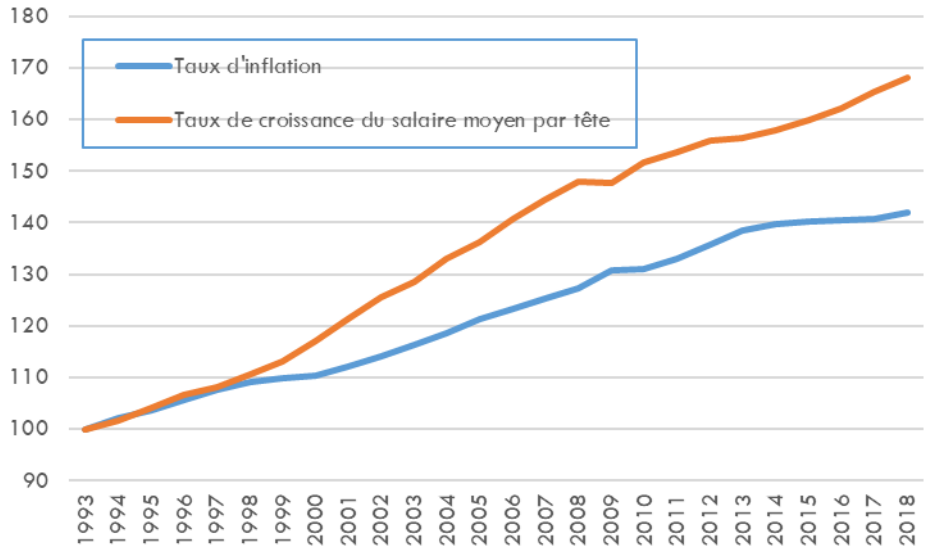
4.2.1. Impacts financiers

Les impacts financiers de la réforme sont décrits en partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts sur les assurés

Les effets sur les montants de retraite de l'indexation sur les salaires plutôt que sur l'inflation sont décrits dans la partie 3A de la présente étude d'impact.

- Comparaison de la croissance des prix et des salaires au cours des 25 dernières années



Note : l'inflation est ici mesurée à partir de l'indice des prix hors tabac. *Source : Insee*

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues par l'article 62.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

Les modalités de calcul de l'indexation de la valeur d'achat et de service sont déterminées par décret.

Article 10 : Âge d'équilibre et mécanisme de décote/surcote

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans les régimes de retraite actuels, le taux de liquidation de la retraite dépend de la durée d'assurance accomplie par l'assuré. Pour la retraite de base du régime général et des régimes alignés, ce taux est compris entre 37,5 % et 50 % (taux plein). Dans la fonction publique, le taux plein est de 75 % (régime intégré couvrant la retraite de base et complémentaire).

Les mécanismes de décote et de surcote visent à encourager et valoriser la poursuite d'activité de l'assuré, jusqu'à la durée d'assurance requise pour le premier et au-delà de cette durée pour le second.

1.1.1. Les mécanismes de décote et de surcote sont fondés sur la durée d'assurance dans les régimes de base

Dans les régimes de base, une décote ou une surcote permettent de minorer ou de majorer la retraite compte tenu d'un écart (à la baisse ou à la hausse) à la durée d'assurance requise.

La décote s'applique lorsque l'assuré ne remplit pas les conditions du taux plein. La surcote concerne les trimestres d'assurance accomplis après l'âge légal lorsque l'assuré réunit la durée d'assurance requise pour sa génération.

La décote

Lorsque l'assuré ne remplit pas les conditions requises pour liquider sa retraite au taux plein, la pension est liquidée à taux minoré.

Une minoration de 1,25 %[1] du taux de liquidation est appliquée au nombre de trimestres manquant pour atteindre le taux plein par l'âge ou la durée d'assurance, le plus avantageux pour l'assuré étant retenu.

La décote est plafonnée à 20 trimestres manquants, soit un taux de liquidation minimum de 37,5 % pour les régimes dont le taux plein est de 50 %.

Ces mécanismes, introduits par la réforme de 2003 pour la fonction publique[2], ont été transposés aux régimes spéciaux lors de la réforme de 2008.

La décote a été mise en œuvre progressivement avec des durées de montée en charge identiques à celles prévues en 2003 dans la fonction publique. Elle s'applique aux assurés dont le droit à pension

[1] Taux de décote applicable pour les assurés nés après 1952. Cela revient à appliquer une minoration de 0,625 % à chaque trimestre manquant (1,25 % de 50 %).

[2] A noter que pour les militaires, ils ne peuvent bénéficier de la surcote et ont une décote dont les modalités de calcul sont différentes de la décote des fonctionnaires.

est ouvert à compter du 1er juillet 2010[1] au taux de 0,125 % par trimestre manquant jusqu'à atteindre au 1er juillet 2019 le taux cible de 1,25 % par trimestre manquant (dans la limite de vingt trimestres).

La décote peut être annulée, comme dans les autres régimes, soit en atteignant une durée de carrière tous régimes égale à la durée d'assurance requise pour le taux plein, soit en atteignant un âge déterminé. Cet âge d'annulation de la décote augmente lui-même progressivement entre 2010[2] et 2024[3] jusqu'à correspondre à l'âge d'ouverture des droits majoré de cinq ans.

Textes : la décote est prévue par les articles L. 351-1 du code de la sécurité sociale pour le régime général et les régimes alignés, L. 643-3 du même code pour les professions libérales, L. 653-2 du même code pour les avocats, L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour les agents de la fonction publique, L. 732-25 du code rural et de la pêche maritime pour les exploitants agricoles. Pour les assurés régimes spéciaux, les dispositions figurent dans les textes constitutifs des régimes.

Le taux plein

La retraite est liquidée au taux plein, lorsque l'assuré (alternativement) :

- justifie à compter de l'âge légal de la durée d'assurance exigée pour sa génération (quel que soit le régime dans lequel celle-ci a été accomplie) ;
- a atteint l'âge d'attribution du taux plein (âge légal augmenté de 5 années)[4] ;
- ou bénéficie d'un dispositif dérogatoire prévoyant l'attribution du taux plein même s'il ne remplit aucune des deux premières conditions (inaptitude, ex-invalides, RATH, etc.).

[1] 1er avril 2007 pour la Banque de France.

[2] Au 1er juillet 2010, la décote s'annule un an après l'âge d'ouverture des droits et l'âge de référence cible n'est atteint qu'au 1er juillet 2024.

[3] 2029 pour la Banque de France.

[4] Dans les régimes alignés, 67 ans à compter de la génération 1955, cf. tableau.

Tableau : âge d'annulation de la décote, par génération

Date de naissance	Salariés du privé et indépendants	Catégories sédentaires de la fonction publique	Catégories actives de la fonction publique
1945	65 ans	sans objet	sans objet
1946	65 ans	61 ans	sans objet
1947	65 ans	61 ans et 6 mois	sans objet
1948	65 ans	62 ans	sans objet
1949	65 ans	62 ans et 3 mois	sans objet
1950	65 ans	62 ans et 6 mois	sans objet
Du 01/01/1951 au 30/06/1951	65 ans	62 ans et 9 mois	56 ans
Du 01/07/1951 au 31/08/1951	65 ans et 4 mois	63 ans et 1 mois	56 ans
Du 01/09/1951 au 31/12/1951	65 ans et 4 mois	63 ans et 4 mois	56 ans
Du 01/01/1952 au 31/03/1952	65 ans et 9 mois	63 ans et 9 mois	56 ans et 6 mois
Du 01/04/1952 au 31/12/1952	65 ans et 9 mois	64 ans	56 ans et 6 mois
Du 01/01/1953 au 31/10/1953	66 ans et 2 mois	64 ans et 8 mois	57 ans
Du 01/11/1953 au 31/12/1953	66 ans et 2 mois	64 ans et 11 mois	57 ans
Du 01/01/1954 au 31/05/1954	66 ans et 7 mois	65 ans et 4 mois	57 ans et 3 mois
Du 01/06/1954 au 31/12/1954	66 ans et 7 mois	65 ans et 7 mois	57 ans et 3 mois
1955	67 ans	66 ans et 3 mois	57 ans et 6 mois
Du 01/01/1956 au 30/06/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	57 ans et 9 mois
Du 01/07/1956 au 31/08/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	58 ans et 1 mois
Du 01/09/1956 au 31/12/1956	67 ans	66 ans et 6 mois	58 ans et 4 mois
Du 01/01/1957 au 31/03/1957	67 ans	66 ans et 9 mois	58 ans et 9 mois
Du 01/04/1957 au 31/12/1957	67 ans	66 ans et 9 mois	59 ans
Du 01/01/1958 au 31/10/1958	67 ans	67 ans	59 ans et 8 mois
Du 01/11/1958 au 31/12/1958	67 ans	67 ans	59 ans et 11 mois
Du 01/01/1959 au 31/05/1959	67 ans	67 ans	60 ans et 4 mois
Du 01/06/1959 au 31/12/1959	67 ans	67 ans	60 ans et 7 mois
1960	67 ans	67 ans	61 ans et 3 mois
1961	67 ans	67 ans	61 ans et 6 mois
1962	67 ans	67 ans	61 ans et 9 mois
1963	67 ans	67 ans	62 ans

Source > Législation.

Source : Drees, Les retraités et les retraites, édition 2019

La surcote

Les trimestres d'assurance cotisés accomplis après l'âge légal et lorsque l'assuré réunit la durée d'assurance requise pour sa génération donnent lieu à surcote de 1,25 % par trimestre entier accompli à partir du 01/01/2009[1] (soit 5 % par an). La surcote n'est pas plafonnée.

Le taux de majoration applicable au régime de base des professionnels libéraux est de 0,75 % par trimestre supplémentaire.

[1] Pour chaque trimestre de surcote accompli entre le 1er janvier 2004 et 31 décembre 2008, un taux de 0,75 % du 1er au 4ème trimestre ; de 1 % au-delà du 4e trimestre ; ou, quel que soit son rang, de 1,25 % pour chaque trimestre accompli après le 65e anniversaire de l'assuré. Un assuré peut donc se voir appliquer plusieurs taux de majoration selon la période où il a acquis les trimestres ouvrant droit à surcote. S'agissant des avocats, au titre du régime de base, ils bénéficient d'un taux de majoration identique de 1,25 % par trimestre accompli à compter du 01/07/2010 (ce taux était de 0,75 % depuis le 01/01/2004).

Pour les régimes spéciaux, ce coefficient de majoration, initialement fixé à 0,75 % par trimestre supplémentaire cotisé, a été porté à 1,25 % pour les trimestres cotisés à compter du 1er janvier 2009.

Le nombre de trimestres susceptibles de donner droit à la surcote correspond au nombre de trimestres cotisés au cours de la période de référence, avec un maximum de 4 trimestres par année civile.

Cette période de référence comprend un nombre de trimestres civils entiers. Elle débute le 1er jour du trimestre civil qui suit la date à laquelle l'assuré atteint l'âge légal de départ à la retraite, s'il réunit la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein à cette date ou le 1er jour du mois qui suit la date d'acquisition du nombre de trimestres requis pour le taux plein. Elle s'achève au dernier jour du trimestre civil qui précède le point de départ de la retraite.

Le taux de majoration obtenu est appliqué au montant de la pension de retraite de base pour déterminer le montant de la surcote. Le calcul du montant de la surcote s'effectue avant application de la majoration de 10 % dont peut bénéficier l'assuré ayant eu au moins trois enfants et s'ajoute au montant calculé de la retraite, augmenté du minimum contributif, éventuellement majoré au titre des périodes cotisées.

Textes : la surcote est prévue par les articles L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale pour le régime général et les régimes alignés, L. 643-3 du même code pour les professions libérales, L. 653-2 du même code pour les avocats, L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour les agents de la fonction publique, L. 732-25-1 du code rural et de la pêche maritime pour les exploitants agricoles. Pour les assurés régimes spéciaux, les dispositions figurent dans les textes constitutifs des régimes.

1.1.2. Les mécanismes de décote et de surcote dans les régimes complémentaires

Pour la retraite complémentaire des salariés du secteur privé qui liquident leur retraite de base avec une décote, la retraite complémentaire de l'AGIRC-ARRCO est affectée d'un coefficient d'anticipation qui s'applique de manière viagère.

Le coefficient d'anticipation applicable en fonction de l'âge de départ en retraite est le suivant :

Âge visé au 1er paragraphe	Coefficient d'anticipation	Âge visé au 1er paragraphe	Coefficient d'anticipation
moins 10 ans	0,43	moins 5 ans	0,78
moins 9 ans 3 trimestres	0,4475	moins 4 ans 3 trimestres	0,7925
moins 9 ans 2 trimestres	0,465	moins 4 ans 2 trimestres	0,805
moins 9 ans 1 trimestre	0,4825	moins 4 ans 1 trimestre	0,8175
moins 9 ans	0,5	moins 4 ans	0,83
moins 8 ans 3 trimestres	0,5175	moins 3 ans 3 trimestres	0,8425
moins 8 ans 2 trimestres	0,535	moins 3 ans 2 trimestres	0,855
moins 8 ans 1 trimestre	0,5525	moins 3 ans 1 trimestre	0,8675
moins 8 ans	0,57	moins 3 ans	0,88
moins 7 ans 3 trimestres	0,5875	moins 2 ans 3 trimestres	0,89
moins 7 ans 2 trimestres	0,605	moins 2 ans 2 trimestres	0,9
moins 7 ans 1 trimestre	0,6225	moins 2 ans 1 trimestre	0,91
moins 7 ans	0,64	moins 2 ans	0,92
moins 6 ans 3 trimestres	0,6575	moins 1 an 3 trimestres	0,93
moins 6 ans 2 trimestres	0,675	moins 1 an 2 trimestres	0,94
moins 6 ans 1 trimestre	0,6925	moins 1 an 1 trimestre	0,95
moins 6 ans	0,71	moins 1 an	0,96
moins 5 ans 3 trimestres	0,7275	moins 3 trimestres	0,97
moins 5 ans 2 trimestres	0,745	moins 2 trimestres	0,98
moins 5 ans 1 trimestre	0,7625	moins 1 trimestre	0,99

Par ailleurs, un coefficient d'anticipation spécifique s'applique aux assurés qui partent en retraite entre l'âge légal et l'âge d'annulation de la décote et qui justifient d'une durée d'assurance au plus inférieure à la durée d'assurance requise :

Nombre de trimestres manquants pour bénéficier d'une pension de vieillesse de base à taux plein	Coefficient d'anticipation
20	0,78
19	0,7925
18	**0,805**
17	0,8175
16	0,83
15	0,8425
14	**0,855**
13	0,8675
12	0,88
11	0,89
10	0,90
9	0,91
8	0,92
7	0,93
6	0,94
5	0,95
4	0,96
3	0,97
2	0,98
1	0,99

Lorsque la pension de retraite de base a été liquidée au taux plein, l'AGIRC–ARRCO n'applique pas de coefficient de minoration.

Par ailleurs, l'accord national interprofessionnel relatif aux retraites complémentaires AGIRC-ARRCO- AGFF du 30 octobre 2015 et repris par l'ANI du 17 novembre 2017 instituant le régime AGIRC-ARRCO de retraite complémentaire a institué un coefficient de solidarité qui s'applique à titre temporaire.

Celui-ci consiste en une minoration de 10 % qui s'applique au montant de la liquidation de la retraite complémentaire pendant 3 ans, lorsque celle-ci prend effet moins d'un an après que les assurés ont obtenu le taux plein pour la retraite de base. Ce coefficient ne s'applique pas aux assurés qui liquident leur retraite complémentaire, au moins une année après avoir rempli les conditions du taux plein dans le régime de base.

En outre, des coefficients majorants s'appliquent au bénéfice des assurés qui liquident leur retraite complémentaire au moins deux ans et au plus quatre ans après la date à laquelle ils ont rempli les conditions du taux plein pour leur retraite de base. Ce coefficient temporaire, s'applique pendant un an et s'élève à une valeur comprise entre 1,10 et 1,30 selon l'ampleur du décalage de la liquidation des droits à retraite complémentaire.

Pour les salariés de droit public affiliés à l'IRCANTEC, pour les assurés liquidant leur retraite du régime de base avec une décote, le bénéfice de la liquidation anticipée de la retraite à taux réduit est ouvert au plus tôt 10 ans avant l'âge de la retraite à taux plein (passage de 65 à 67 ans) en fonction de la génération de l'affilié. La minoration est (sauf en cas exceptionnel de révision) calculée **à titre**

définitif. Les taux d'anticipation applicables dépendent, soit de l'âge seulement, soit de l'âge et du nombre de trimestres d'assurance acquis auprès des régimes de base.

Age d'accès à la retraite à taux réduit	Génération de l'affilié
55 ans	pour les affiliés nés avant le 1er juillet 1951
55 ans et 4 mois	pour les affiliés nés entre le 1er juillet 1951 et le 31 décembre 1951 inclus
55 ans et 9 mois	pour les affiliés nés en 1952
56 ans et 2 mois	pour les affiliés nés en 1953
56 ans et 7 mois	pour les affiliés nés en 1954
57 ans	pour les affiliés nés à compter de 1955

Entre l'âge d'accès à la retraite à taux réduit (55 ans → 57 ans) et l'âge légal (60 ans → 62 ans), le total des points de retraite est réduit, en fonction de l'âge auquel l'affilié désire obtenir sa retraite.

Entre l'âge légal (60 ans → 62ans) et l'âge de la retraite à taux plein (65 ans → 67 ans), la détermination du taux d'anticipation dépend à la fois du nombre de trimestres d'assurance acquis auprès des régimes de base et de l'âge auquel l'agent désire obtenir sa retraite. A ces deux paramètres correspondent des taux d'anticipation qui sont comparés entre eux. C'est le taux le plus avantageux qui est appliqué.

L'IRCANTEC ne dispose pas de coefficients de solidarité. Toutefois, il est possible pour les affiliés de l'IRCANTEC qui poursuivent leur activité au-delà de la date d'ouverture du droit à taux plein de bénéficier d'une « surcote ». En fonction de l'année de naissance de l'assuré, il peut ainsi bénéficier :

- Pour les assurés demandant la liquidation de leur retraite entre 60 ans et 62 ans (en fonction de leur année de naissance) une majoration de majoration de 0,625 % du nombre total de points acquis par trimestre d'assurance supplémentaire ayant donné lieu à cotisations sera appliquée, soit 2,5 % de majoration par année supplémentaire ;
- Pour les assurés demandant la liquidation de leur retraite entre 65 ans et 67 ans (en fonction de leur année de naissance), une majoration de 0,75 % du nombre total de points acquis par trimestre entier écoulé sera effectuée, entre le 65ème anniversaire et la date de la prise d'effet de la retraite IRCANTEC ; soit 3 % de majoration par année de report.

Les travailleurs indépendants relevant de la sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI) qui ne remplissent pas les conditions de liquidation de leur retraite de base à taux plein voient leurs points de retraite complémentaire (RCI) affectés d'un coefficient d'abattement en fonction du nombre de trimestres manquants pour obtenir les conditions de liquidation de la retraite de base à taux plein.

Coefficients d'abattement du régime complémentaire des indépendants

TRIMESTRES MANQUANTS	COEFFICIENT DE DÉCOTE
20	22,00 %
19	20,75 %
18	19,50 %
17	18,25 %
16	17,00 %
15	15,75 %
14	14,50 %
13	13,25 %
12	12,00 %
11	11,00 %
10	10,00 %
09	9,00 %
08	8,00 %
07	7,00 %
06	6,00 %
05	5,00 %
04	4,00 %
03	3,00 %
02	2,00 %
01	1,00 %

Il n'existe pas de dispositif de « surcote » dans le régime complémentaire des travailleurs indépendants relevant de la SSTI.

Il n'existe pas de dispositif de « surcote – décote » dans le régime complémentaire des **exploitants agricoles et chefs d'exploitation agricoles.**

S'agissant des professionnels libéraux et avocats, les dispositifs de « surcote – décote » diffèrent selon les régimes :

	Décote (par trimestre)	Surcote (par trimestre)
CPRN	1,25% par trimestre manquant dans la limite de 25 %	0,5% par trimestre jusqu'au 70ème anniversaire
CAVOM	De 0,75% à 0,95% en fonction de l'âge	Aucune
CARMF	Aucune	1,25 % jusqu'à 65 ans puis 0,50 % jusqu'à 70 ans
CARCDSF	1,50 % par trimestre manquant	1% par trimestre dans la limite de 20 %
CARPV	1,25 %	Aucune
CARPIMKO	1,25 % par trimestre manquant dans la limite de 25 %	1,25 % par trimestre manquant dans la limite de 25 %
CAVAMAC	de 5 % à 25 % par année	5 % pour chaque année pleine dans la limite de 25 %
CAVEC	1,25 % par trimestre manquant	0,75 % dans la limite de 15 %
CIPAV	Même abattement qu'au régime de base si la pension du régime de base a été liquidée, ou 5% par année dans le cas contraire.	5 % par année si l'affilié a été affilié 30 ans à la CIPAV
CAVP	1,25 % entre âge légal et 65 ans puis 0,50 % de 65 ans à l'âge du taux plein	0,50 %
CNBF	1,25 %	Aucune

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 ».

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Parmi les dix pays étrangers sur lesquels le Conseil d'orientation des retraites mène des études comparatives[1], à savoir l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, les mécanismes de décote et surcote diffèrent sensiblement et n'existent parfois pas dans certains pays.

[1] Panorama international des âges légaux de la retraite, Secrétariat général du COR, séance du 21 février 2019

	Âge d'annulation de la décote	Âge d'activation / cessation d'une surcote
Allemagne	65 ans et 8 mois	Non
Belgique	Inexistant (proratisation en fonction de la durée cotisée)	Non
Canada	65 ans	Oui / Oui
Espagne	Selon la durée d'assurance cotisée	Oui / Non
Etats-Unis	66 ans	Oui / Oui
Italie	Inexistant (coefficient de conversion)	- / Oui
Japon	65 ans pour la retraite de base, 63 ans pour les hommes et 61 ans pour les femmes pour la retraite complémentaire	Oui / Oui pour la retraite de base Non/ Non pour la retraite complémentaire
Pays-Bas	Inexistant (proratisation en fonction de la durée de résidence)	Non
Royaume-Uni	Inexistant	Oui / Non
Suède	Inexistant (coefficient de conversion)	- / Non

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les paramètres servant au calcul de la retraite, qui seront appliqués à l'ensemble des assurés à la place des règles actuelles qui varient en fonction des régimes. A cet égard, et dans la perspective d'un régime en points, l'âge d'équilibre se substituera aux règles de décote et de surcote des régimes actuels reposant sur la durée d'assurance requise.

Ce mécanisme améliorera la situation des assurés ayant des carrière courtes et heurtées qui ne peuvent actuellement pas liquider leur retraite à taux plein compte tenu de la durée d'assurance requise. En effet, dans les régimes fonctionnant par annuité, les assurés qui n'ont pas réalisé une carrière complète sont actuellement doublement pénalisés puisque d'une part ils liquident leur retraite à taux réduit (décote) et d'autre part leur pension se trouve également réduite par l'effet du coefficient de proratisation. Ils ne peuvent en outre bénéficier du taux plein au titre de l'âge, qu'à compter de soixante-sept ans (au terme du calendrier d'accroissement de l'âge d'annulation de la décote), soit un âge plus tardif que l'âge d'équilibre envisagé dans le système universel.

De la même façon, les assurés qui débutent leur carrière tardivement ne peuvent parfois, même avec une carrière ininterrompue, pas être en mesure de remplir la condition de durée d'assurance requise avant d'atteindre l'âge d'annulation de la décote.

Il permettra également de mieux valoriser la poursuite d'activité que ne le prévoit le système actuel dans le cadre duquel, outre l'application d'une surcote, l'assuré n'améliore pas nécessairement ses droits en poursuivant son activité au-delà de la durée d'assurance requise (le salaire servant de base au calcul de sa retraite n'étant pas nécessairement amélioré par cette poursuite d'activité).

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le mécanisme d'âge d'équilibre, couplé à un âge légal de départ à la retraite maintenu à 62 ans, vise à préserver la liberté pour les assurés de choisir le moment de leur départ en retraite mais également à encourager et à valoriser leur poursuite d'activité. Toute activité professionnelle exercée après l'âge légal permettra ainsi à l'assuré d'acquérir des points supplémentaires qui se reflèteront sur le montant de sa retraite mais également de diminuer la décote avant l'âge d'équilibre, ou d'augmenter la surcote à compter de cet âge.

L'âge d'équilibre à compter duquel un assuré d'une génération donnée peut bénéficier d'une retraite correspondant au taux plein constituera ainsi, dans le système universel de retraite, une référence claire et lisible pour l'ensemble des assurés.

Ce paramètre contribuera en outre à l'équilibre financier du système de retraite, puisqu'il ajustera le montant de la retraite en fonction de l'âge à compter duquel l'assuré en bénéficie et donc de la durée pendant laquelle il la percevra compte tenu de l'espérance de vie. Il permettra donc de garantir la soutenabilité à long terme du système universel de retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTION ENVISAGÉE : LE MAINTIEN DE LA DURÉE D'ASSURANCE POUR LE CALCUL DE LA DÉCOTE ET DE LA SURCOTE

L'utilisation de la durée d'assurance pour le calcul de la décote et de la surcote dans le système universel de retraite aurait maintenu la complexité actuelle liée à ce paramètre (divergence des règles entre les régimes pour la validation des périodes, périodes validées n'emportant pas de droits réels pour les assurés).

En outre, ce mécanisme n'aurait pas permis de corriger certains effets antiredistributifs résultant du système actuel. En effet, la durée d'assurance requise conduit à pénaliser en particulier les assurés dont la carrière est courte ou hachée, qui sont souvent les moins aisés. En outre, ce paramètre est également défavorable aux femmes qui sont majoritaires dans les catégories précitées. Ainsi les femmes sont largement majoritaires parmi les retraités actuels qui liquident leur retraite à l'âge d'annulation de la décote (67 ans à terme) en raison d'une durée d'assurance insuffisante pour une retraite à taux plein avant cet âge. En effet, parmi les 15 % des nouveaux retraités liquident leur retraite à taux plein par l'âge d'annulation de la décote, les femmes sont deux fois plus représentées (21% des femmes liquident à taux plein par l'âge, contre 8% des hommes). Elles représentent ainsi 72 % des assurés qui liquident à cet âge, contre 50 % de ceux qui liquident à l'âge d'ouverture des droits.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit que dans le système universel de retraite, le calcul de la retraite intègre un coefficient d'ajustement qui repose sur un âge d'équilibre, commun à l'ensemble des assurés d'une génération sauf dispositions particulières.

Lors du départ en retraite de l'assuré, le coefficient applicable au calcul de sa retraite sera déterminé en fonction du nombre de mois le séparant de l'âge d'équilibre. Le niveau initial de l'âge d'équilibre sera fixé par décret sur proposition d'une délibération du conseil d'administration de la Caisse nationale de la retraite universelle tenant compte de l'âge moyen de départ en retraite au régime général (hors départs anticipés) et de l'équilibre financier de long terme du système universel de retraite. Il évoluera à raison des deux tiers des gains d'espérance de vie à la retraite. Le conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle pourra cependant déroger à cette règle, tout en tenant compte de l'évolution de l'espérance de vie.

La retraite de l'assuré qui part en retraite après l'âge d'équilibre sera donc majorée par l'application du coefficient tandis que celle de celui qui part avant cet âge sera minorée. L'assuré qui part en retraite à l'âge d'équilibre bénéficiera pour sa part d'une retraite calculée, sans minoration ni majoration, soit l'équivalent d'une retraite à taux plein dans les régimes actuels de retraite. La valeur de ce coefficient devrait être fixé à 5 % par an soit la même valeur que les actuels taux de décote et surcote.

L'ajustement de la retraite en fonction de l'âge de départ choisi par l'assuré lui permettra de choisir en toute liberté et connaissance de cause le moment de son départ à la retraite. Il permettra également de valoriser les choix de prolongation d'activité au travers de l'acquisition de points supplémentaires et de l'application d'un coefficient majorant. Par ailleurs, ce mécanisme concourra à préserver l'équilibre financier global du système universel de retraite.

Les partenaires sociaux pourront, compte tenu des prérogatives qui leurs sont attribuées dans le cadre de la gouvernance de la caisse nationale du système universel, retenir une évolution de ces paramètres (âge d'équilibre et valeur du coefficient d'ajustement) différente de celle prévue au présent article. Ils devront alors prendre une délibération dans les conditions prévues à l'article 55 du présent projet de loi.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article insère un nouvel article L. 191-5 au sein du chapitre I^{er} (« Calcul de la retraite et modalités de constitution des droits ») du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts financiers

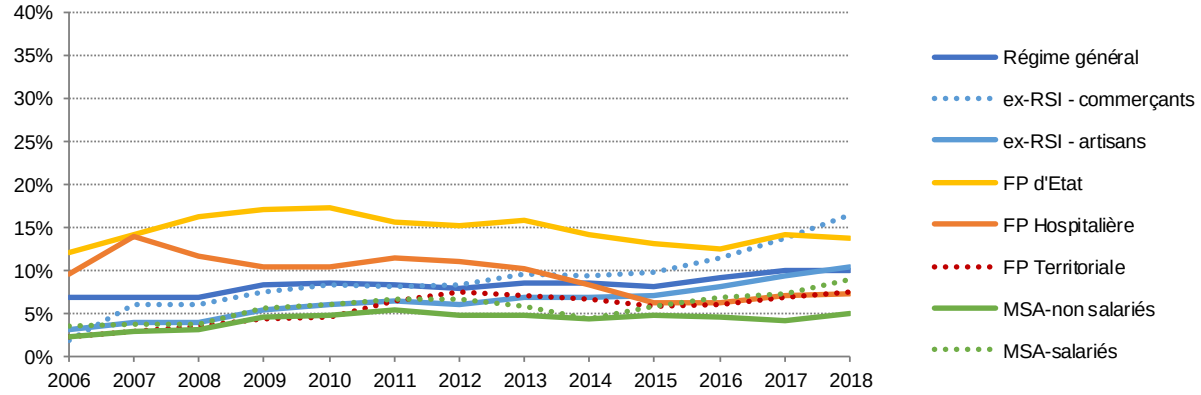
L'impact financier est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts sur les assurés

Parmi les nouveaux retraités du régime général en 2018, 10 % partent avec une décote, tandis que 13 % bénéficient d'une surcote.

Dès 2006, la part des assurés partis en retraite avec décote était particulièrement importante sur le champ de la fonction publique d'État (12 %). Cette part a progressé continuellement jusqu'en 2010 où elle a atteint 17 %. Après cette période, la part des fonctionnaires civils partis en retraite avec décote a diminué pour s'établir à 14 % en 2018.

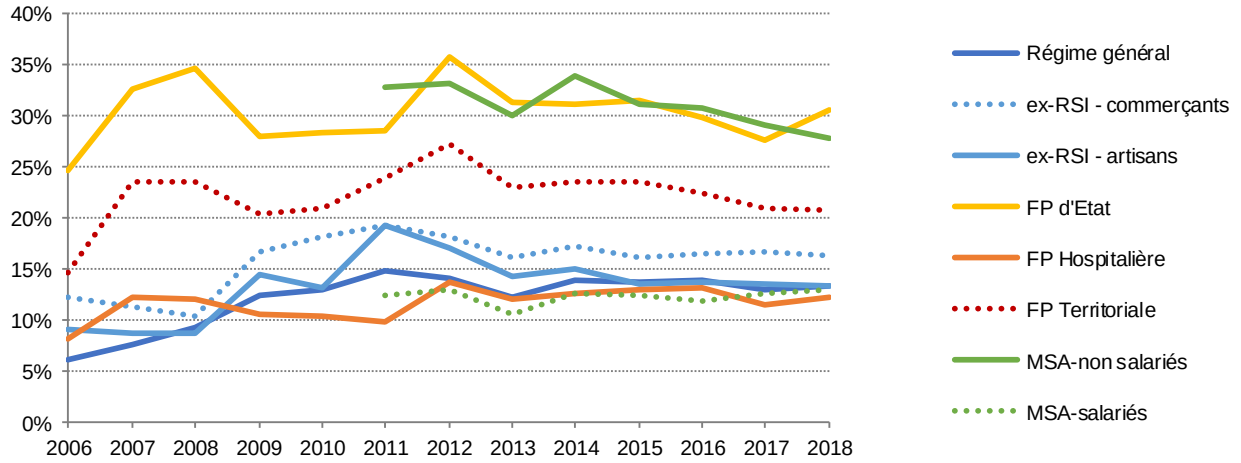
Part des assurés partant en retraite avec décote selon leur régime principal d'affiliation :



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.10 d'après des données : Cnav, MSA, ex-RSI, CNRACL et SRE (champ : pensions civiles).

La part des personnes ayant liquidé une pension avec une surcote est restée stable dans la plupart des régimes de retraite en 2017, à l'exception de la MSA où elle a baissé en 2018. Elle s'élève à 13 % à la CNAV, à 31 % dans la fonction publique d'Etat (pensions civiles), à 21 % dans la fonction publique territoriale et 12 % dans la fonction publique hospitalière.

Part des assurés partant en retraite avec surcote selon leur régime principal d'affiliation :



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.10 d'après des données : Cnav, MSA, ex-RSI, CNRACL et SRE (champ : pensions civiles).

Les conséquences en matière d'âge de départ des assurés de la mise en place d'un âge d'équilibre sont présentés dans la partie 3A de l'introduction.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le mécanisme de l'âge d'équilibre contribue à la réduction des inégalités en termes de retraites entre les femmes et les hommes.

Pour la génération 1950, 19 % des femmes partent en retraite à l'âge d'annulation de la décote (porté progressivement à 67 ans), contre 10 % des hommes[1]. L'âge moyen de la retraite des femmes resterait supérieur à celui des hommes dans le système universel de retraite (*cf.* partie 3).

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la fixation par décret de la valeur du coefficient d'ajustement.

[1] Drees, Les retraités et les retraites, édition 2019.

Article 11 : Indexation des retraites

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

L'indexation des retraites liquidées est un mécanisme qui permet de maintenir tout au long de leur vie le pouvoir d'achat dont bénéficient les assurés lors de leur départ en retraite. Sans un tel mécanisme, le montant des retraites se déprécierait progressivement par rapport à l'évolution des prix, entrainant une perte de pouvoir d'achat pour leurs titulaires.

La règle de revalorisation des retraites initialement prévue à l'article 71 de l'ordonnance de 1948, codifiée à l'article L. 344 du CSS, a été reprise par l'article L. 351-11, puis par l'article L. 161-25 (article pivot auquel renvoie l'article L. 161-23-1 concernant les retraites).

Actuellement, sauf dérogation, la revalorisation du montant de la retraite de l'ensemble des régimes fonctionnant en annuités[1] est encadrée par deux dispositions de niveau législatif auxquelles renvoient directement ou indirectement les dispositions applicables dans les différents régimes de retraite :

- L'article L. 161-23-1 du CSS prévoit le principe, le rythme (annuel) et la date de revalorisation (1er janvier de chaque année) des retraites de base ;
- L'article L. 161-25 du CSS précise que la revalorisation est fondée sur l'évolution de la valeur moyenne des indices de prix mensuels (hors tabac) calculée sur les 12 derniers mois. Le coefficient de revalorisation correspond donc à l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation, publié par l'INSEE, calculé sur la période de novembre N-1 à octobre N (par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période novembre N-2 à octobre de l'année N-1).

L'indice retenu pour revaloriser les retraites liquidées et la date de cette revalorisation ont subi plusieurs évolutions dont les principales sont rappelées ci-dessous.

La revalorisation des retraites était fondée jusqu'en 1993 sur l'évolution du salaire moyen. Ainsi, la loi n°48-1306 du 23 août 1948 portant modification du régime de l'assurance vieillesse prévoyait que le coefficient de revalorisation correspondait au rapport du salaire moyen des assurés pour l'année écoulée et l'année considérée tel qu'il résulte de la masse de cotisations encaissées et de l'effectif des assurés. De 1987 à 1992, le législateur a fixé directement et annuellement le coefficient de revalorisation des retraites, à un niveau correspondant à l'inflation.

Depuis la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le coefficient de revalorisation des retraites des régimes du secteur privé est fixé en fonction de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) déterminé par l'INSEE. Cette règle a été étendue aux régimes du secteur public par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

[1] Hormis la CRPNPAC et la CNBF

La réforme de 2003 avait également prévu la possibilité pour une conférence de revalorisation composée de partenaires sociaux et présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale, de proposer une correction au taux de revalorisation de l'année suivante pour le plus prochain PLFSS. Le champ d'intervention de cette conférence, initialement circonscrit aux régimes alignés a été étendu aux régimes de la fonction publique et aux régimes spéciaux par la LFSS pour 2009. Cette prérogative a ensuite été confiée au comité de pilotage des régimes de retraite par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, jusqu'à son abrogation par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

Après une période au cours de laquelle était retenu tout d'abord l'évolution prévisionnelle de l'inflation pour l'année N et l'application d'un correctif sur cette même année au titre de l'écart à la prévision de l'année N-1, la LFSS pour 2016 (article 57) a prévu que serait désormais retenu un indice constaté ex post correspondant aux dernières données d'inflation (hors tabac) publiées par l'INSEE et appréciées en moyenne annuelle sur les douze derniers mois.

Cette règle, inscrite actuellement à l'article L. 161-25 du CSS, s'accompagne d'une règle proscrivant toute revalorisation à la baisse des retraites. Ce « bouclier » permet de fixer un plancher au coefficient de revalorisation des prestations fixé à 1, ainsi en cas d'inflation négative sur la période de référence prise en compte, les montants des prestations sont préservés à leur niveau antérieur sans application du taux négatif.

La date de revalorisation des retraites initialement fixée au 1er avril de chaque année par la loi n° 48-1306 du 23 août 1948 portant modification du régime de l'assurance vieillesse, a été décalée à plusieurs reprises. Une double revalorisation intervenant au 1er janvier et au 1er juillet a ainsi été prévue par le décret n° 73-1212 du 29 décembre 1973 et a été aménagée, tout en maintenant les mêmes dates, par le décret n° 82-1141 du 29 décembre 1982. La loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 a pour sa part retenu une date de revalorisation unique fixée au 1er janvier de chaque année. Cette date a ensuite été décalée au 1er avril à compter de l'année 2009 (article 79 de la LFSS pour 2009). La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a reculé cette date au 1er octobre. Enfin, l'article 41 de la LFSS pour 2018 a prévu que la revalorisation interviendrait au 1er janvier à compter de l'année 2019.

S'agissant des régimes complémentaires fonctionnant en points, les retraites sont recalculées chaque année en fonction de l'évolution de la valeur de service du point. La fixation des coefficients de revalorisation relève des conseils d'administration des organismes.

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 ».

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) a mené une étude comparative des modes de revalorisation en France et à l'étranger[1] portant sur dix pays choisis pour la diversité de leurs systèmes de retraite : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. S'agissant des retraites liquidées, le COR a montré qu'elles sont en général revalorisées selon l'inflation que ce soit dans le panel des pays étudiés mais également plus largement au sein de l'OCDE.

Le COR relève la situation particulière de la Suède qui applique également le principe de revalorisation des retraites sur les prix mais l'applique qu'en moyenne sur longue période, et seulement dans l'hypothèse où le salaire moyen réel évolue sur longue période conformément au rythme anticipé puisque le coefficient appliqué correspond à l'évolution du salaire moyen brut moins 1,6 %, cette dernière valeur correspondant à l'hypothèse d'évolution du salaire moyen sur longue période (en termes réels). Ce mode d'indexation revient – si l'hypothèse d'évolution du salaire moyen est égale à 1,6 % par an en moyenne sur longue période est bien vérifiée – à une revalorisation des retraites sur les prix. En revanche, si le rythme de croissance du salaire moyen réel s'avère plus fort ou plus faible que le rythme supposé a priori, le mode d'indexation revient à une revalorisation respectivement plus forte ou plus faible que l'inflation.

Quatre pays s'écartent de la règle de revalorisation sur les prix :

- L'Allemagne où la revalorisation est fonction de l'évolution du salaire net, un facteur, lié au rapport démographique, pouvant toutefois être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point retraite ;
- Les Pays-Bas qui revalorisent les retraites en fonction d'un indice de salaire brut ;
- Le Royaume-Uni qui a adopté une règle mixte conduisant à revaloriser les retraites sur la base du maximum entre l'évolution des prix, l'évolution des salaires nominaux et une norme égale à + 2,5 %. Cette règle ne s'applique qu'à la pension de base forfaitaire représentant seulement 25 % du salaire moyen lorsqu'elle est complète ;
- L'Espagne qui prévoit que la revalorisation annuelle du montant des retraites est égale à la différence entre le taux de croissance des recettes de la sécurité sociale et le taux de croissance des retraites versées (liée à l'augmentation du nombre de retraités et au niveau plus élevé des pensions des nouveaux retraités par rapport aux pensions des retraités décédés), à laquelle s'ajoute un terme proportionnel au solde financier du système de retraite. En conséquence, si un déficit est observé, la revalorisation finale est moindre. Cependant, le

[1] Séance plénière du 11 février 2015 « La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection »

Gouvernement espagnol a introduit des bornes à ce facteur de revalorisation annuelle : les retraites ne peuvent pas augmenter de moins de 0,25 % en valeur nominale et de plus de 0,5 % en termes réels.

Pays	Modalités de revalorisation des retraites
Allemagne	Salaires nets de cotisation retraite *un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite*
Belgique	Prix
Canada	Prix *une procédure, lié à la situation financière du régime à long terme, peut induire un gel des retraites jusqu'au retour à l'équilibre*
Espagne	Evolution des recettes, des dépenses et situation financière à court terme du régime *la revalorisation ne peut être inférieure à 0,25 % en nominal ; ni excéder 0,5 % en réel*
Etats-Unis	Prix
Italie	Prix
Japon	Prix *un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel des retraites*
Pays-Bas	Salaires
Royaume-Uni	Max (prix ; salaires ; 2,5 %)
Suède	Salaires – 1,6 % (réel) *un facteur, lié à la situation financière du régime à long terme, peut être appliqué, sans limite d'effet*

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les modalités de revalorisation des retraites liquidées. En effet, le principe de revalorisation est aujourd'hui et depuis 1948 fixé par des dispositions de niveau législatif.

Les retraites liquidées dans le système universel resteront indexées sur l'inflation comme le prévoit aujourd'hui l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale. Le présent article prévoit toutefois la possibilité pour les partenaires sociaux de déroger à cette règle par délibération du conseil d'administration de la caisse nationale du système universel. Cette dérogation à une règle de niveau législatif doit par nature également être prévue au niveau législatif.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La définition d'un cadre juridique applicable à l'ensemble des retraites relevant du système universel, suppose de définir leurs modalités de revalorisation.

Afin de maintenir le pouvoir d'achat des retraités, le présent article propose le principe d'une indexation sur l'inflation des retraites liquidées.

Par ailleurs, compte tenu de la place centrale dévolue aux partenaires sociaux dans la gouvernance du système universel de retraite, le présent article prévoit que le conseil d'administration de la caisse nationale du système universel pourra décider de fixer un coefficient de revalorisation différent de celui résultant de l'inflation.

Il rend applicable l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale qui prévoit que le coefficient de revalorisation ne pourra en tout état de cause être inférieur à un, empêchant ainsi toute baisse nominale du montant des retraites afin de protéger les retraités en cas de mauvaise conjoncture. Cette garantie s'appliquera également lorsque le taux de revalorisation sera fixé par le conseil d'administration de la caisse nationale du système universel compte tenu des dispositions prévues par l'article 55 du présent projet de loi.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Revaloriser les retraites liquidées en fonction de l'évolution des revenus et non des prix

Le présent article aurait pu prévoir d'indexer les retraites une fois liquidées non sur l'évolution des prix mais sur celle des revenus, à l'instar de la règle retenue pour l'indexation des valeurs d'achat et de service du point.

Toutefois, le choix d'indexer les retraites sur l'inflation vise essentiellement à maintenir constant dans le temps le pouvoir d'achat de l'assuré lors de son départ à la retraite. Par ailleurs, l'instauration d'une possibilité pour les partenaires sociaux de retenir, par dérogation, une revalorisation fondée sur l'évolution des salaires ajustée d'une variable, permettra le cas échéant de tenir compte des circonstances particulières qui pourraient justifier de s'éloigner de l'inflation.

Par ailleurs, les retraites déjà liquidées avant l'instauration du système universel de retraite, qui auront vocation à être revalorisées à l'avenir comme celles qui sont régies par le nouveau dispositif, ont été constituées dans un système paramétré pour être revalorisées en fonction de l'inflation. En outre, les nouvelles règles ne doivent pas conduire à modifier la situation des retraités actuels. Aussi, retenir un indice différent que celui déjà appliqué aux retraites liquidées aurait introduit une inéquité intergénérationnelle.

Enfin, pour maintenir le même niveau global de dépenses sur le cycle de vie, si une revalorisation des retraites fondée sur l'évolution des salaires avait été retenue, le taux de remplacement lors du départ en retraite aurait dû être diminué. Aussi, les assurés dont l'espérance de vie est plus faible que la moyenne de leur génération, auraient été particulièrement défavorisés.

3.1.2. Ne pas prévoir de rôle de la gouvernance du système universel de retraite en matière d'indexation des retraites

Il aurait été possible de ne pas accorder de pouvoirs au conseil d'administration de la caisse nationale du système universel en matière d'indexation des retraites.

Toutefois, les partenaires sociaux auraient dans ce cas été privés d'un levier concourant à la mission de pilotage de la trajectoire financière du système de retraite qui leur est dévolue par le présent projet de loi. L'engagement du Gouvernement d'instaurer une véritable « coresponsabilité » entre l'Etat et les partenaires sociaux dans le pilotage du système de retraites n'aurait donc pas été respecté.

3.1.3. Ne pas instaurer de plancher dans la fixation du coefficient de revalorisation

Il aurait été possible de ne pas prévoir de mécanisme correctif et d'autoriser, en cas de conjoncture dégradée, que les retraites puissent subir une baisse de leur valeur nominale.

Cette option aurait été contraire aux engagements pris par le Gouvernement de garantir que le niveau des retraites liquidées ne baissera pas.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit que les retraites liquidées seront revalorisées, dans le système universel de retraite, chaque année au 1er janvier en fonction de l'évolution de l'inflation. Il maintient donc la règle actuelle de revalorisation des retraites et renvoie à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale aux termes duquel le coefficient de revalorisation dépend de l'évolution de la valeur moyenne des indices de prix mensuels (hors tabac) calculée sur les 12 derniers indices mensuels publiés par l'INSEE l'avant-dernier mois précédant la revalorisation.

Ainsi, le mécanisme retenu permettra d'une part de garantir le maintien du pouvoir d'achat des retraites, et d'autre part, d'assurer la soutenabilité financière à long terme du système universel, au travers des pouvoirs confiés aux partenaires sociaux qui pourront choisir de déroger à cette règle, selon les modalités prévues pour la gouvernance du système universel, et dans le respect de sa trajectoire financière pluriannuelle. Si le taux décidé par le conseil d'administration est inférieur à l'inflation, il devra être validé par le législateur.

Enfin, le présent projet de loi comme l'article L. 161-25 du CSS prévoient des dispositions garantissant que le montant des retraites ne pourra en tout état de cause pas baisser.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article insère un nouvel article L. 191-6 au sein du chapitre Ier (« Calcul de la retraite et modalités de constitution des droits ») du nouveau titre IX du livre Ier du code de la sécurité sociale.

Cet article prévoit les modalités d'indexation des retraites liquidées dans le système universel de retraite, à la place des règles actuellement applicables qui seront abrogées.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union Européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction générale.

4.2.2. Impacts financiers

Chronique des revalorisations des retraites de base

Année	Date	Taux de revalorisation
1992	1er janvier	1 %
	1er juillet	1,80 %
1993	1er janvier	1,30 %
1994	1er janvier	2 %
1995	1er janvier	1,20 %
	1er juillet	0,50 %
1996	1er janvier	2 %
1997	1er janvier	1,20 %
1998	1er janvier	1,10 %
1999	1er janvier	1,20 %
2000	1er janvier	0,50 %
2001	1er janvier	2,20 %
2002	1er janvier	2,20 %

2003	1er janvier	1,50 %
2004	1er janvier	1,70 %
2005	1er janvier	2 %
2006	1er janvier	1,80 %
2007	1er janvier	1,80 %
2008	1er janvier	1,10 %
	1er septembre	0,80 %
2009	1er avril	1 %
2010	1er avril	0,90 %
2011	1er avril	2,10 %
2012	1er avril	2,10 %
2013	1er avril	1,30 %
2014	1er octobre	0 %
2015	1er octobre	0,1 %
2016	1er octobre	0 %
2017	1er octobre	0,8 %
2018	/*	0 %
2019	1er janvier	0,3 %**
2020	1er janvier	0,3 à 1 %***

* décalage de la date de revalorisation du 1er octobre au 1er janvier à compter de 2019

** revalorisation maitrisée prévue par l'article 68 du PLFSS pour 2019

** revalorisation différenciée selon le montant total de retraite perçu en 2019, application de 5 taux : 0,3%, 0,4%, 0,6%, 0,8% ou 1% (inflation).

Chronique des revalorisations des retraites complémentaires AGIRC-ARRCO

Année	Date	Taux de revalorisation ARRCO	Taux de revalorisation AGIRC
1999	1er janvier		0,40 %
	1er avril	0,90 %	
2000	1er janvier		0 %
	1er avril	0,80 %	

2001	1er avril	1,90 %	2,29 %
2002	1er avril	1,60 %	1,60 %
2003	1er avril	1,60 %	1,58 %
2004	1er avril	1,76 %	1,74 %
2005	1er avril	2,00 %	2,02 %
2006	1er avril	1,65 %	1,65 %
2007	1er avril	1,71 %	1,70 %
2008	1er avril	1,46 %	1,45 %
2009	1er avril	1,30 %	1,31 %
2010	1er avril	0,72 %	0,72 %
2011	1er avril	2,11 %	0,40 %
2012	1er avril	2,30 %	2,29 %
2013	1er avril	0,80 %	0,51 %
2014	1er avril	0%	0%
2015	c	0 %	0 %
2016	1er novembre	0 %	0 %
2017	1er novembre	0 %	0 %
2018	1er novembre	0,6 %	0,6 %
2019	1er novembre	1 %	

4.2.3. Impacts sur les entreprises

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les employeurs.

4.2.4. Impacts sur les assurés

La mesure proposée permettra aux retraités de bénéficier, dans le système universel de retraite, comme aujourd'hui, d'une indexation de leurs retraites sur l'inflation afin de maintenir leur pouvoir d'achat tout au long de leur vie.

Les partenaires sociaux pourront décider d'une autre modalité d'indexation des retraites dès lors qu'elle demeure compatible avec le respect de la trajectoire financière pluriannuelle du système universel et qu'elle ne conduit pas à une baisse de la valeur nominale des pensions.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues par l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

L'application du présent article ne suppose pas la publication de textes d'application.

Section 2 RELATIONS AVEC LES ASSURÉS

Article 12 : DAI et service aux assurés

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système actuel où près de la moitié des nouveaux retraités[1] sont des polypensionnés relevant de plusieurs régimes de base et où les assurés du secteur privé perçoivent une pension d'au moins un régime de base et un régime complémentaire, la simplification des démarches des assurés a nécessité une coordination accrue entre régimes et le développement de services communs.

Initialement centré sur le droit à l'information des assurés consacré par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le service aux assurés a progressivement été renforcé et enrichi, sous l'égide du Groupement d'intérêt public « Union retraite » (GIP UR) qui a succédé en 2014 au GIP « Info retraite » créé en 2003.

Le service aux assurés est au cœur des missions du GIP « Union retraite ». Chargé d'assurer la coordination et le pilotage de l'ensemble des projets inter-régimes de simplification et de mutualisation ayant pour objet d'améliorer les relations des régimes de retraite avec leurs usagers, le GIP UR assure notamment le pilotage du projet majeur de répertoire de gestion des carrières unique (RGCU). Par ailleurs, la montée en charge d'un programme de services aux assurés s'est traduit, en mars 2019, par l'ouverture d'un télé service de demande de retraite en ligne unique, projet phare de l'inter-régimes.

Le droit à l'information sur la retraite

Le droit à l'information sur la retraite, cœur de métier historique du GIP Union retraite est aujourd'hui le fruit d'une coopération réussie entre régimes au service de l'assuré.

Le relevé de situation individuelle (RIS) et l'estimation indicative globale (EIG)

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit l'envoi tous les cinq ans, lors de « campagnes systématiques », d'un relevé de situation individuelle (RIS) et d'une estimation indicative globale (EIG) aux assurés :

Le relevé de situation individuelle est un relevé de carrière commun à tous les régimes, envoyé systématiquement aux assurés à 35, 40, 45 et 50 ans. Il retrace la situation de l'assuré au regard de ses droits à la retraite et comprend notamment :

- un tableau indiquant le nombre de trimestres pour chaque régime de base, avec un total tout régimes écrêté ;
- un tableau donnant les informations propres à chaque régime complémentaire (nombre de points...) ;

[1] Note DREES-BRET 17-05 pour le COR, février 2017. 44 % des femmes et 55 % des hommes âgés de 66 ans début 2016, ont été affiliés à plusieurs régimes au cours de leur carrière.

- une explication sur la signification de ces données ;
- des informations complémentaires dont un tableau du nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le taux plein en fonction des générations.

Le RIS se présente sous la forme d'un feuillet par régime d'affiliation présentant le détail chronologique de la carrière par périodes et employeurs, avec les droits acquis.

L'estimation indicative globale est envoyée à l'assuré tous 5 ans à partir de 55 ans et jusqu'à la liquidation de la pension. Elle ajoute aux indications du RIS une évaluation du montant de la retraite (montant global et montant de chacune des retraites auxquelles l'assuré est susceptible d'avoir droit). Un feuillet d'estimations présente un tableau des montants qui seraient versés par chaque régime en fonction de différentes dates de liquidation. Le tableau est décliné par régimes de base et régimes complémentaires. Pour chaque régime, la date de taux plein ou la mention des droits déjà liquidés sont indiquées. Le tableau est complété par des explications complémentaires (notion de taux plein, différentes dates de départ, hypothèses de calcul retenues) et certaines informations contextuelles.

Entre 2007, date de la première campagne, et 2017, cet envoi s'effectuait par voie postale et sous format papier. Depuis 2017, la campagne systématique du droit à l'information est dématérialisée pour les assurés ayant ouvert un compte personnel retraite ou un compte en ligne sur un portail d'un régime de retraite. S'inscrivant dans un mouvement général de simplification des démarches administratives, cette évolution a permis d'améliorer le service rendu aux assurés et de dégager des économies de gestion estimées à 600 000 €. La dématérialisation des courriers de la campagne systématique a fortement progressé en 2018. 37 % des 2 millions de d'EIG et 18 % des 3,8 millions de RIS ont été dématérialisés sur la campagne 2018.

En dehors des campagnes systématiques, le RIS et l'EIG peuvent également être délivrés à la demande. Ces documents sont disponibles à tout moment, composés et restitués en temps réel sur le portail commun inter-régimes.

L'information générale et l'entretien : deux dispositifs instaurés par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites renforce les obligations en matière d'information des assurés en instaurant deux nouveaux dispositifs :

L'information pour les primo-cotisants : depuis 2012 un document d'information générale sur le système de retraite français est adressé aux nouveaux assurés dans l'année qui suit le début de sa carrière professionnelle (sous réserve d'avoir validé 2 trimestres de retraite).

L'entretien d'information retraite (EIR) qui offre à tout assuré en activité ou non, âgé de 45 ans au moins et ayant acquis des droits dans un régime obligatoire français la possibilité de bénéficier d'un rendez-vous pour faire le point sur sa carrière, d'obtenir des simulations du montant de sa retraite et de poser ses questions aux experts de son régime. Au cours de cet entretien, l'assuré se voit communiquer une estimation du montant potentiel de sa pension, qui peut varier selon différents scénarii (départ à l'âge légal ou l'âge d'obtention du taux plein, conséquence d'une poursuite d'activité...). Un second type d'entretien a été mis en place, il est destiné à informer, en dehors de toute limite d'âge, tout assuré ayant un projet d'expatriation sur les incidences de ce départ sur l'acquisition de ses droits à pension. Une information est aussi apportée à son conjoint.

Le compte personnel de retraite inter-régimes

Depuis la mi-octobre 2016 est déployé un portail commun inter-régimes qui offre les services du droit à l'information en ligne et qui a progressivement été enrichi d'un panel de services complémentaires. Ce portail commun est constitué d'un site Internet d'information et d'un espace sécurisé : le compte personnel retraite (CPR).

Les services opérationnels sont les suivants :

- L'accès en ligne au droit à l'information (RIS, EIG et EVA) : 3 services interactifs d'accès à ces documents en ligne ont été mis en place. Ils sont accessibles aux assurés à partir du compte personnel retraite ainsi que par les portails assurés des régimes
- L'accès en ligne à un outil de simulation globale (M@rel) du montant des pensions de retraite, disponible à tout âge et s'appuyant sur les données du RIS. Ce simulateur offre à l'assuré une démarche personnalisable pour éclairer ses choix de carrière.
- L'accès en ligne à un historique des paiements, à des attestations et à des attestations fiscales.
- L'accès à une présentation chronologique de la carrière en ligne et l'identification des anomalies de carrière. Ce service permet à l'assuré d'avoir une vision chronologique de sa carrière pour l'ensemble de ses régimes. Il permet également de mettre en évidence d'éventuelles anomalies et/ou périodes pour lesquelles il manque des informations.
- Un outil support de partage des pièces justificatives et service de suivi des demandes de l'assuré ;
- Un service de demande de rectification de carrière pour les assurés de 55 ans ou plus. Ce service offre la possibilité à l'assuré de signaler, pour tous les régimes, une période manquante ou erronée dans sa carrière et de joindre les pièces justificatives demandées.

La demande unique de retraite en ligne depuis mars 2019. Projet phare de l'inter-régimes constitue une avancée importante en matière de service rendu à l'usager. Il permet à l'usager de demander, en une seule démarche, sa retraite dans l'ensemble de ses régimes. Les pièces justificatives nécessaires au traitement de sa demande ne lui seront demandées d'une seule fois. Il pourra également suivre en ligne l'avancement et le traitement de sa demande de retraite.

Le développement continu du bouquet de services depuis 2016 a contribué à une progression régulière du nombre de comptes créés. En 2017, on comptait 1 783 309 comptes. Le simulateur M@rel et la présentation chronologique de la carrière sont les services les plus sollicités par les assurés et les articles « âge et montant de ma retraite » les plus consultés.

Le projet de mutualisation du contrôle d'existence

Afin de simplifier les démarches de certification de l'existence des retraités résidant hors de France[1], des simplifications structurelles sont en cours de déploiement.

En premier lieu, le régime général travaille au remplacement des certificats d'existence par des échanges de données d'état-civil avec certains pays de l'Union européenne. Ces échanges, qui garantissent une fiabilité optimale en termes de contrôle de l'existence des assurés, fonctionnent avec l'Allemagne depuis 2015, la Belgique et le Luxembourg depuis 2016 et seront prochainement effectifs avec l'Espagne, l'Italie et le Danemark, ce qui entrainera à court terme la suppression de

[1] Le contrôle d'existence (absence de décès) du retraité est effectué par le biais du traitement des données d'état civil pour les retraités qui résident en France. Toutefois, pour les résidents à l'étranger, l'état civil français ne peut être mobilisé ce qui implique des mécanismes de contrôle ad hoc. En 2015 et pour le seul régime général, plus d'1,2 million de retraités percevaient à l'étranger 3,7 Mds € de pensions.

l'envoi du certificat à plus de 350 000 pensionnés résidant en Europe. En 2018, des contacts ont été pris pour la mise en place de ces échanges dématérialisés avec les Pays-Bas, la Suisse et le Portugal.

Par ailleurs, un projet combinant, dès sa mise en œuvre, mutualisation et dématérialisation des certificats d'existence est déployé par le GIP Union retraite. Il repose sur un service unifié à l'échelle de l'ensemble des régimes de retraite, afin qu'un même assuré puisse en une seule démarche transmettre son certificat à l'ensemble de ses caisses. Cette transmission se fait par voie papier ou dématérialisée selon le choix de l'assuré. Le lancement des premières enquêtes a été fait à l'automne 2019.

4.2 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 ».

4.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Plusieurs pays ont mis en place des mécanismes afin d'informer les assurés sur leurs droits en matière de retraite. Le Centre d'études de l'emploi a publié en octobre 2010 un rapport de recherche sur les systèmes d'information sur les retraites en Europe et aux Etats-Unis. Les différentes modalités de diffusion de l'information sur les retraites et la nature de l'information fournie en Suède, en Allemagne, en Finlande, en France, au Royaume-Uni, au Portugal et aux Etats-Unis y sont comparées.

Le courrier postal est encore le principal vecteur d'information. Aux Etats-Unis, en Suède, en Allemagne et en Finlande, il y a une obligation légale de faire parvenir un courrier tous les ans. Tous les actifs ne sont pas concernés. Les envois commencent à 18 ans en Finlande, à 25 ans aux Etats-Unis et à 27 ans en Allemagne. En Suède, dès qu'une personne a acquis des droits à pension, elle reçoit un courrier annuel appelé « enveloppe orange », première initiative en Europe en matière de courrier individuel. Cet envoi a accompagné la réforme du système de retraite suédois (introduction des comptes notionnels), afin de contribuer au succès de celui-ci.

Certains pays n'ont pas mis en place d'envoi annuel de courrier, mais le droit à l'information est assuré par la mise à disposition des assurés de leurs droits. Ainsi, au Royaume-Uni, le « Freedom of Information Act » offre la possibilité de demander des informations individuelles à toutes les institutions publiques, dont le ministère du Travail et des Pensions, lequel détient les informations sur les droits à pension. Au Portugal, il n'y a pas non plus d'envoi automatique d'information individuelle prévu par la loi, cependant, depuis 2005, les informations administratives du système de retraite de la Sécurité sociale sont diffusées sur Internet.

L'offre de services dématérialisés existe aussi à l'étranger où plusieurs pays ont mis en place des portails internet avec un accès personnel et sécurisé pour chaque assuré. Dans certains pays, comme la Suède par exemple, ces portails viennent compléter les informations envoyées sous forme de courrier. Au Portugal, le portail Segurança Social Directa est le seul véhicule de l'information aux assurés.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi un droit à l'information renouvelé et adapté au nouveau système. Ce droit à l'information renforcé passera par la mise en place d'un compte personnel unique permettant un accès à une information actualisée, fiable et exhaustive de l'ensemble de ses droits, à tout moment, et portant sur l'intégralité des droits inscrits au compte. Les modalités de révision des pensions et le délai dans lequel elles peuvent intervenir doivent par ailleurs être définis par la loi.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le système de retraite peut être perçu comme complexe par les assurés. En créant un système universel de retraite, le Gouvernement veut permettre aux assurés de comprendre la retraite et de connaître leurs droits. Pour comprendre ce nouveau système, un accès aux règles qui le régissent et aux droits qu'il octroie est nécessaire. C'est pour cela que le droit à l'information est renforcé et modernisé. Les assurés bénéficieront d'une offre de conseil personnalisée, auront un accès simplifié au fonctionnement de la retraite par le biais du compte personnel unique, afin qu'ils puissent la prendre en compte lors de leurs choix professionnels, et ce tout au long de leur carrière. La mise en place d'un compte personnel unique permettra à chaque assuré de visualiser en permanence tous les éléments le concernant et de réaliser en ligne et de manière sécurisée toutes les démarches utiles et de prendre toute décision en connaissance de cause s'agissant du passage à la retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

L'option de développer les envois postaux en augmentant la fréquence d'envoi de courriers n'a pas été retenue, le développement de l'offre de services numériques paraissant mieux adapté à l'avenir.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu en matière de droit à l'information repose sur une généralisation de la dématérialisation des démarches liées à la retraite, des dispositifs particuliers d'accompagnement devant être prévus pour les assurés en situation de fragilité et qui sont éloignés du numérique.

Ils seront accompagnés de façon personnalisée et pourront à tout moment disposer d'une estimation du montant de la retraite à laquelle ils auraient droit en fonction de différents âges de départ et de différentes hypothèses d'évolution de carrière.

Dans le système universel, chaque assuré disposera gratuitement d'un compte personnel en ligne. Sur ce compte, les assurés auront accès à une information actualisée, fiable et exhaustive de l'ensemble de ses droits ainsi que d'une information générale sur le fonctionnement du système de retraite par répartition, notamment sur les règles d'acquisition des droits. Les modalités de création de ce compte seront fixées par ordonnance dans le respect des règles garanties en matière d'accès à ce service en ligne et de protection des données personnelles. Le délai d'habilitation est fixé à douze mois à compter de la publication de la présente loi.

Le présent article encadre par ailleurs le délai de révision des retraites liquidées en le fixant à deux années.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un chapitre VIII au sein du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Ce chapitre VIII, intitulé : « Droit à l'information des assurés et dispositions communes », comprend deux articles qui sont créés par le présent article. Les règles actuellement prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables aux régimes de retraite de base et complémentaire sont abrogées. .

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union Européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts sur les assurés

La mise en place d'un compte individuel intégrant l'ensemble des droits à retraite des assurés permet une amélioration de leur accès au droit des assurés avec une information fiabilisée, actualisée chaque année, permettant des projections individuelles et une meilleure compréhension des conséquences de leurs choix professionnels en matière de retraite.

La mise en place d'un système unique permettra un meilleur accès aux droits. Une récente étude de la Drees[1] a ainsi montré que le non-recours à une partie des droits retraite était fréquent : à l'âge de 70 ans, 68 % des assurés nés en 1942 seulement ont fait valoir l'ensemble de leurs droits à retraite. 24 % des assurés bénéficient seulement d'une partie des pensions auxquelles ils ont droit. Si les droits non liquidés correspondent le plus souvent à des régimes que ces retraités ont quittés depuis de nombreuses années et dans lesquels ils ont acquis peu de trimestres ou peu de points retraite, cela représente pour ces assurés un manque à gagner moyen de 40 € bruts mensuels.

4.2.2. Impact sur les services

La mise à jour régulière des droits et la possibilité ouverte aux assurés de pouvoir demander à leur caisse une rectification des données figurant sur leur compte tout au long de leur carrière est de nature à réduire les délais de traitement des dossiers au moment de la liquidation des retraites.

Le délai de rectification des retraites de deux années permet également de renforcer la sécurité juridique des retraites versées.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La mesure n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

[1] Langevin et Martin, 2019, « Non-recours : à 70 ans, un tiers des assurés n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite », Études et Résultats, n°1124, Drees, septembre.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues par l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la définition par décret des modalités d'application de l'article L. 198-1.

CHAPITRE III - UN SYSTÈME FONDÉ SUR UNE ÉQUITÉ CONTRIBUTIVE

Section 1 DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ENSEMBLE DES ASSURÉS

Article 13 : Dispositions communes

Section 2 DISPOSITIONS APPLICABLES AUX SALARIÉS ET ASSIMILÉS

Article 14 : Dispositions applicables aux salariés et assimilés

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, le régime de retraite de base des salariés et des catégories assimilées est financé principalement, par les cotisations d'assurance vieillesse, assises sur les revenus d'activité. Ces cotisations sont calculées :

- pour partie sur la fraction de la rémunération inférieure ou égale au plafond de la sécurité sociale (PASS). En 2020, le PASS s'élève à 41 136 euros, soit un plafond mensuel de 3 428 euros. Le PASS est réévalué chaque année en fonction de l'évolution des salaires ;
- pour partie sur la rémunération totale.

Une part des cotisations est à la charge des employeurs, l'autre est à la charge des salariés. Les taux des cotisations incombant à chaque redevable sont fixés par décret.

Les taux de cotisations applicables en 2020 sont les suivants :

	Cotisations plafonnées	Cotisations déplafonnées	Total
Cotisations patronales	8,55%	1,90%	10,45%
Cotisations salariales	6,90%	0,40%	7,30%
Total	15,45%	2,30%	17,75%

Par ailleurs, les salariés et assimilés cotisent à des régimes de retraite complémentaire obligatoires différents selon leur statut et à des taux différents selon la tranche de revenus concernée.

Les salariés de droit privé sont affiliés à l'AGIRC-ARRCO alors que les agents non titulaires de l'État, salariés de droit public, sont affiliés à l'IRCANTEC. L'AGIRC-ARRCO affilie plus de 22 millions de cotisants et l'IRCANTEC près de 3 millions.

D'autres populations bénéficient de retraites complémentaires spécifiques à raison de leurs professions ; il s'agit notamment des personnels navigants professionnels de l'aéronautique civile affiliés à la CRPNPAC.

1. Les cotisations du régime complémentaire AGIRC-ARRCO sont à 40 % à la charge du salarié et à 60 % à la charge de l'employeur. L'assiette des cotisations comprend plusieurs tranches :

- la tranche 1, soit l'ensemble des rémunération inférieures au montant du PASS ;
- la tranche 2, correspondant à la part de la rémunération comprise entre le montant du PASS et 8 fois ce montant.

À ces cotisations s'ajoutent par ailleurs :

- une contribution d'équilibre technique (CET) de 0,35 % due sur l'ensemble de la rémunération lorsque celle-ci excède le plafond de la sécurité sociale ;
- une contribution d'équilibre global (CEG) dont le niveau diffère entre la part de la rémunération inférieure ou supérieure à la rémunération au plafond.

Ces deux contributions n'ouvrent pas de points mais assurent l'équilibre financier du régime.

La partie de la rémunération qui est supérieure à huit fois le PASS ne donne lieu à aucun prélèvement de cotisations et n'ouvre aucun droit à retraite.

En résumé, les cotisations de l'AGIRC-ARRCO se décomposent comme suit :

	Taux de cotisations	Part salariale	Part patronale
CEG < PASS	2,15%	0,86%	1,29%
CEG > PASS	2,70%	1,08%	1,62%
CET *	0,35%	0,14%	0,21%
Tranche 1	7,87%	3,15%	4,72%
Tranche 2	21,59%	8,64%	12,95%

Toutefois, en application d'accords collectifs spécifiques, certains salariés :

- bénéficient d'une prise en charge de la cotisation de retraite complémentaire par leur employeur supérieure à 60 % ;
- sont redevables conjointement avec leur employeur de taux de cotisations supérieurs au droit commun.

L'AGIRC-ARRCO dénombre ainsi 3,2 millions de salariés concernés par ces taux dérogatoires dont :

- environ 1 million est concerné par une majoration du taux de droit commun comprise entre 0,5 et 1,5 point ;
- 2 millions par une majoration du taux de droit commun comprise entre 1,5 et 2 points ;
- 0,2 million par une majoration comprise entre 2 et plus de 3,5 points.

2. Les cotisations du régime complémentaire de l'IRCANTEC sont également calculées par tranche et les taux de cotisations diffèrent selon ces tranches.

- La tranche A correspond à la fraction de rémunération inférieure ou égale au PASS.
- La tranche B correspond correspondant à la part de la rémunération comprise entre le montant du PASS et 8 fois ce montant.

	Taux de cotisations	Part salariale	Part patronale
Tranche A	7,00%	2,80%	4,20%
Tranche B	19,50%	6,95%	12,55%

Le tableau ci-dessous résume, pour certaines rémunérations, le niveau des taux de cotisations d'assurance vieillesse applicables pour les salariés du régime général

Tableau – niveau des cotisations d'assurance vieillesse applicables dans le régime général

Avant réforme				
	Rémunération	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total
AGIRC-ARRCO	1 SMIC	172 €	250 €	**422 €**
	3 SMIC	508 €	761 €	**1 269 €**
AGIRC-ARRCO Taux dérogatoire +2 %	1 SMIC	187 €	266 €	**453 €**
	3 SMIC	542 €	795 €	**1 337 €**
AGIRC-ARRCO répartition dérogatoire 70/30	1 SMIC	157 €	266 €	**423 €**
	3 SMIC	444 €	825 €	**1 269 €**
IRCANTEC	1 SMIC	154 €	223 €	**377 €**
	3 SMIC	428 €	666 €	**1 094 €**

Note de lecture : le tableau récapitule les cotisations acquittées mensuellement en application du droit en vigueur en 2020 par le salarié et l'employeur, dans 4 situations différentes, pour une rémunération de 1 SMIC (1521,22 € en valeur 2019) et de 3 SMIC (4563,66 €) .

Pour que le plafonnement des cotisations dues au titre de l'assurance vieillesse en fonction de la rémunération soit équitable entre l'ensemble des salariés, la valeur du plafond de la sécurité sociale doit être ajustée à la présence effective du salarié dans l'entreprise, c'est-à-dire à sa quotité de travail. Depuis le 1er janvier 2018, l'article R. 242-2 CSS prévoit que la valeur mensuelle du plafond retenu pour chaque paie est ajustée de manière unique, *prorata temporis*, en fonction de la périodicité de ladite paie ou, lorsque le salarié n'a pas été présent au cours de l'ensemble de cette période, à proportion des jours couverts par le contrat de travail au cours de cette même période. Pour cette proratisation, dont les modalités sont précisées par circulaire, seules les absences non rémunérées, décomptées par unités ne pouvant être inférieures à 1 jour, peuvent donner lieu à une réduction du plafond applicable à la rémunération.

Pour les salariés relevant de plusieurs employeurs, l'article L. 242-3 du code de la sécurité sociale prévoit un dispositif d'échanges d'informations entre ces derniers pour établir la part des cotisations incombant à chacun. Cet article autorise également les employeurs, lorsqu'il ne leur est pas possible de se coordonner pour appliquer le plafonnement des cotisations, à appliquer pour le salarié multi-employé les cotisations plafonnées dans les mêmes conditions que pour les autres salariés employés à temps partiel. Cette seconde modalité correspond à celle qui est utilisée en pratique par les employeurs.

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 nécessite de définir au niveau de la loi des règles communes de cotisations pour l'ensemble des assurés sociaux. Le système universel de retraite vise notamment à instaurer un taux unique de cotisations et à étendre l'assiette des cotisations créatrices de droits puisqu'elles seront désormais calculées dans la limite de trois fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS). La loi doit prévoir l'assiette des cotisations applicables dans le cadre de ce nouveau système. Il lui revient également de fixer les conditions de calcul de la part plafonnée ainsi que ses exceptions qui seront regroupées à l'article L . 241-3-1 du code de la sécurité sociale et simplifiées.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les présents articles doivent permettre la convergence de l'effort contributif de l'ensemble des salariés du privé et des contractuels de droit public qui relèvent du régime général de sécurité sociale, et qui seront également applicables, par renvoi, à l'ensemble des autres catégories d'assurés, notamment les fonctionnaires et les exploitants agricoles qui continuent de relever de régimes distincts.

Dans le cadre du système universel de retraite, l'assiette des cotisations, ainsi que les règles de plafonnement et de taux devront être identiques pour l'ensemble des salariés en dessous de 3 fois le niveau du plafond de la sécurité sociale afin d'assurer une équité contributive entre tous les assurés et de rendre le système de retraite plus lisible et plus compréhensible pour tous.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

Dans le système universel, les cotisations d'assurance vieillesse de l'ensemble des assurés du régime général seront assises et calculées sur le revenu d'activité tel que défini à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

Les présents articles prévoient qu'un décret fixera le taux de la cotisation d'assurance vieillesse. Il est prévu que ce taux s'établisse à 28,12 %. Cette cotisation sera due à 60 % par les employeurs et à 40 % par les assurés.

En pratique, cette cotisation au système universel comporte deux parties correspondant à deux assiettes distinctes :

- Une part plafonnée dont le taux sera fixé par décret à 25,31 % (soit 90 % des 28,12 %), s'appliquera à la part de la rémunération limitée à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale (soit environ 120 000 €). En cas de poly-activité, cette part plafonnée sera proratisée en fonction de la quotité de travail réalisée auprès de chaque employeur. C'est à partir des montants de la part plafonnée des cotisations dues que seront calculés les droits à retraite accordés aux assurés au titre de leur activité professionnelle. L'application d'exonération de cotisations qui font l'objet d'une prise en charge intégrale par un tiers, d'une compensation par le budget de l'État ou d'une affectation de ressources équivalentes n'aura pas pour effet de minorer les droits des assurés, auxquels sera ouvert le nombre de points qu'ils auraient obtenus en l'absence d'application de ces exonérations.

- Une part déplafonnée, dont le taux sera fixé par décret à 2,81 % (soit 10 % des 28,12 %), s'appliquera à la totalité des rémunérations perçues sans limitation de niveau et participera au financement mutualisé des dépenses du système de retraite. Ainsi, les taux de cotisations du système universel seront les suivants :

	Cotisations plafonnées	Cotisations déplafonnées	Total
Cotisations patronales	15,18%	1,69%	16,87%
cotisations salariales	10,13%	1,12%	11,25%
Total	25,31%	2,81%	28,12%

Les points à l'assurance retraite seront acquis sur la base de la part de la cotisation limitée à 3 fois le montant du PASS (soit 123 408 euros en 2020), sur la base de taux de cotisation proches du niveau auquel sont déjà soumis les salariés sur cette tranche de revenu. Par ailleurs, la répartition entre employeur et salarié correspondra à la répartition aujourd'hui en vigueur dans le régime de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO soit respectivement 60 et 40 %.

Ces règles de taux et d'assiette seront applicables au 1er janvier 2025 pour l'ensemble des assurés sous réserve des périodes transitoires prévues : ils seront applicables aux salariés nés avant le 1er janvier 1975 dont les droits continueront à être calculés selon les anciennes règles de calcul des pensions tant dans le régime de base que dans le régime complémentaire auquel ils demeurent affiliés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les articles L. 241-3 et L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale qui prévoient les règles d'assiette et de cotisations à l'assurance vieillesse et de proratisation du plafond de la sécurité sociale en cas d'activité à temps partiel sont modifiés.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts financiers

La réforme entraîne une baisse des cotisations vieillesse patronales et salariales des salariés affiliés à l'AGIRC-ARRCO pour leur retraite complémentaire et une hausse des cotisations vieillesse patronales et salariales des assurés affiliés à l'IRCANTEC pour leur retraite complémentaire.

L'impact financier de la réforme sur les cotisations des salariés et assimilés est décrit dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les présents articles modifient les cotisations à la charge des employeurs en intégrant les régimes complémentaires au régime de base.

Le taux de cotisation du système universel correspond au niveau auquel sont soumis les salariés au revenu supérieur à 1 PASS, soumis aux taux de droit commun de l'AGIRC-ARRCO sur la tranche de revenu comprise entre 0 et 1 PASS.

La mise en œuvre du système universel aura pour effet de diminuer progressivement le taux de cotisations applicables aux revenus supérieurs à 3 fois le montant du PASS (ainsi, corrélativement, que les droits à pension associés) puisque la tranche 2 de l'AGIRC-ARRCO et la tranche B de l'IRCANTEC étaient comprises entre 1 et 8 PASS tandis que les cotisations plafonnées du système universel seront prélevées dans la limite de 3 PASS.

Le tableau ci-dessous présente les cotisations mensuelles à la charge des employeurs avant et après l'entrée en vigueur de la réforme pour un salarié percevant une rémunération égale à 1 ou 3 SMIC. Il est à noter que, pour les rémunérations proches du SMIC, le surcroît de cotisations employeur pourra être partiellement exonéré (totalement au niveau du SMIC) du fait des dispositifs d'exonération dégressive de cotisations employeur, et notamment la réduction générale.

		Avant réforme	Après réforme	Différence
	Rémunération	Cotisations employeurs	Cotisations employeurs	Employeur
AGIRC-ARRCO	1 SMIC	250 €	257 €	6 €
	3 SMIC	761 €	770 €	9 €
AGIRC ARRCO Taux dérogatoire +2 %	1 SMIC	266 €	257 €	-9 €
	3 SMIC	795 €	770 €	-25 €
AGIRC ARRCO répartition dérogatoire 70/30	1 SMIC	266 €	257 €	-10 €
	3 SMIC	825 €	770 €	-55 €
IRCANTEC	1 SMIC	223 €	257 €	34 €
	3 SMIC	666 €	770 €	104 €

Par ailleurs, les présents articles modifient et simplifient les règles de proratisation du plafond, notamment en cas d'activité à temps partiel.

Dans le cadre de l'instauration du système universel de retraite, la règle générale de proratisation ainsi que ses exceptions sont inscrites à l'article L. 241-3-1. Les règles de proratisation du plafond en cas de pluralité d'employeurs sont par ailleurs simplifiées : chaque employeur calculera la part des cotisations plafonnée à proportion de la quotité de travail de cet assuré dans son entreprise.

4.3. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

1. Le tableau ci-dessous retrace par tranche de rémunération les écarts de taux de cotisation applicables avant et après réforme pour un salarié relevant du régime général et de l'AGIRC-ARRCO. Ainsi, pour les salariés rémunérés au-dessus de 1 PASS (41 136 € en 2020, soit 3 428 € mensuels), le niveau des cotisations dues sur la part de leur rémunération inférieure à 1 PASS sera quasiment inchangé. En revanche, sur la tranche comprise entre 1 et 3 PASS la cotisation globale augmentera de 1,18 point.

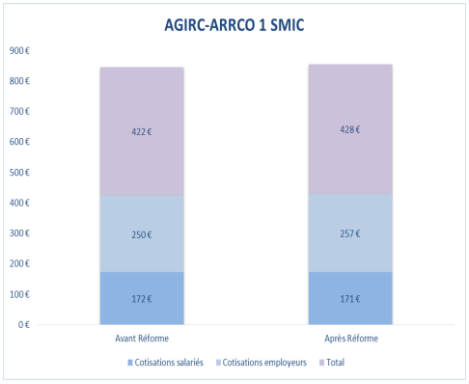
Avanr réforme				Après réforme			Ecart		
Rémunération < 1 PASS				Rémunération < 1 PASS			Rémunération < 1 PASS		
	Salariale	Patronale	Total	Salariale	Patronale	Total	Salariale	Patronale	Total
0-1 PASS	11,31%	16,46%	27,77%	11,25%	16,87%	28,12%	-0,06%	0,41%	0,35%
Rémunération > 1 PASS				Rémunération > 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%

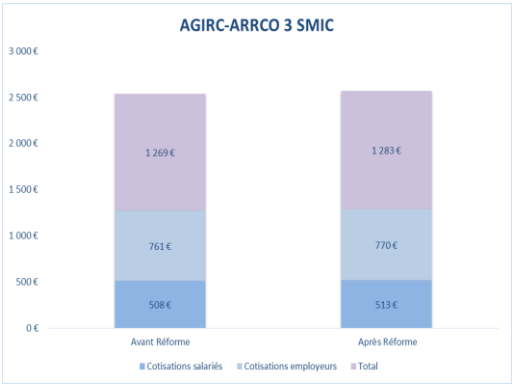
Pour les salariés dont le salaire est inférieur à 1 fois le montant du PASS, le niveau de cotisations applicable sera à terme légèrement supérieur (0,35 %) au niveau actuel du fait de l'absence d'application de la contribution d'équilibre technique (CET) au taux de 0,35 % pour cette tranche de rémunération.

Cela implique une différence de cotisations relativement faible pour la grande majorité des salariés. Ainsi, un salarié ayant une rémunération égale à un SMIC verra sa cotisation salariale baisser de 1 € par mois tandis que la part employeur augmentera de 6 € par mois (cette dernière pouvant être neutralisée à ce niveau de rémunération dans le cadre de la réduction générale de cotisations).

En revanche, pour les salariés dont la rémunération mensuelle est supérieure à 3 PASS (environ 10 300 € mensuels), soit 1 % des salariés (179 000 personnes en 2016), la baisse de cotisations sur la tranche de rémunération comprise entre 3 et 8 PASS sera conséquente puisque le taux de cotisation passera 26,94 % à 2,81 % soit une baisse de 24,13 points. Cette baisse de cotisation entrainera une perte de droits futurs pour les personnes rémunérées à ces niveaux. L'article 15 du présent projet de loi prévoit l'aménagement d'un régime social et fiscal favorisant les versements des salariés et de leurs employeurs dans le cadre de dispositifs de retraite supplémentaire permettant de maintenir le niveau de cotisations auquel ils étaient assujettis avant l'entrée en vigueur de la réforme.

	Avant réforme				Après réforme			Différence		
	Rémunération	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Part salariale	Part patronale	Total
AGIRC-ARRCO	1 SMIC	172 €	250 €	**422 €**	171 €	257 €	**428 €**	-1 €	6 €	5 €
	3 SMIC	508 €	761 €	**1 269 €**	513 €	770 €	**1 283 €**	5 €	9 €	14 €





2. 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 sur la tranche de revenus comprise entre 0 et 1 PASS[1] et/ou l'application de répartitions dérogatoires[2] de la part des cotisations à la charge du salarié et de l'employeur.

Concernant l'application de taux supérieurs au droit commun le projet de loi (article 15) prévoit que le Gouvernement est habilité à définir les conditions et limites dans lesquelles reste due les cotisations qui excède le taux de 28,12 % sur la tranche de rémunération inférieure à 3 PASS. Toutefois ces cotisations ne seront pas dues dans le cadre du système universel de retraite mais d'un régime de retraite supplémentaire à affiliation obligatoire.

[1] Le taux de droit commun AGIRC-ARRCO applicable sur la tranche 0-1 PASS est de 7,87 %.

[2] 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.

Pour un salarié bénéficiant d'un taux dérogatoire majoré de deux points par rapport au taux de droit commun ou bénéficiant d'une prise en charge à 70 % des cotisations par son employeur, l'écart au taux applicable dans le régime universel serait plus important. Ainsi, la cotisation salariale d'un salarié qui bénéficiait de la prise en charge à 70 % par son employeur de sa retraite complémentaire augmentera, à terme, de 3,45 points sur la tranche comprise entre 1 et 3 PASS.

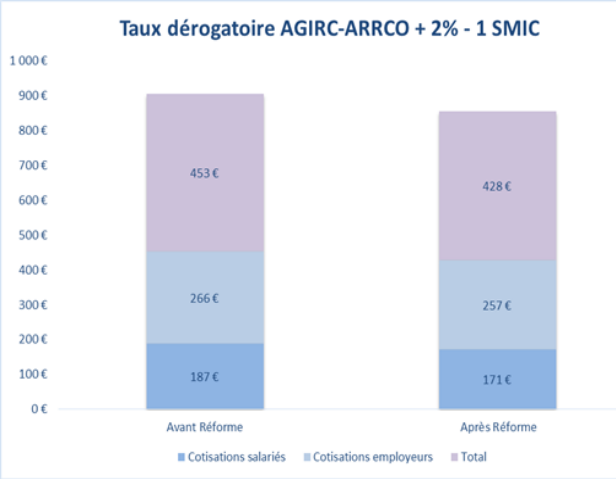
Population	Tranches de rémunération	Différence taux		
		Différence taux global	Différence salariale	Différence employeur
Taux dérogatoires AGIRC ARRCO (+ 2%)	0-1 PASS	-2,00%	-1,21%	-0,79%
	1-3 PASS	1,18%	0,98%	0,20%
	3-8 PASS	-24,13%	-9,14%	-14,99%
	8 PASS et +	0,51%	0,72%	-0,21%

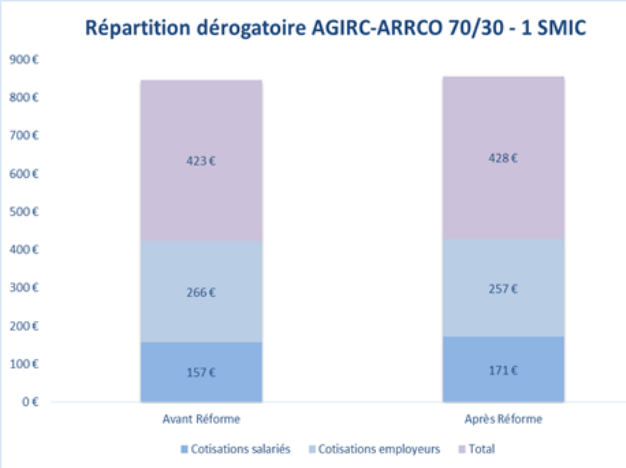
Population	Tranches de rémunération	Différence taux		
		Différence taux global	Différence salariale	Différence employeur
Répartition dérogatoire AGIRC ARRCO (30%-70%)	0-1 PASS	0,00%	0,83%	-0,83%
	1-3 PASS	1,18%	3,45%	-2,27%
	3-8 PASS	-24,13%	-6,67%	-17,46%
	8 PASS et +	0,51%	0,72%	-0,21%

Ainsi, la cotisation d'un salarié percevant une rémunération égale au SMIC et qui bénéficiait de la prise en charge à 70 % par son employeur augmentera de 5 € par mois. En revanche, la cotisation d'un salarié percevant une rémunération égale au SMIC et qui était soumis à des taux dérogatoires (+ 2 points) de l'AGIRC-ARRCO verra, à terme, sa cotisation salariale abaissée de 16 € par mois.

	Avant réforme				Après réforme			Différence		
	Rémunération	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Part salariale	Part patronale	Total
AGIRC-ARRCO Taux dérogatoire +2 %	1 SMIC	187 €	266 €	**453 €**	171 €	257 €	**428 €**	-16 €	-9 €	-25 €
	3 SMIC	542 €	795 €	**1 337 €**	513 €	770 €	**1 283 €**	-29 €	-25 €	-54 €

	Avant réforme				Après réforme			Différence		
	Rémunération	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 €


Taux dérogatoire AGIRC-ARRCO + 2% - 1 SMIC
1 000 €
900 €
800 €
700 €
600 €
500 €
400 €
300 €
200 €
100 €
0 €
453 €
266 €
187 €
428 €
257 €
171 €
Avant Réforme
Après Réforme
Cotisations salariés
Cotisations employeurs
Total

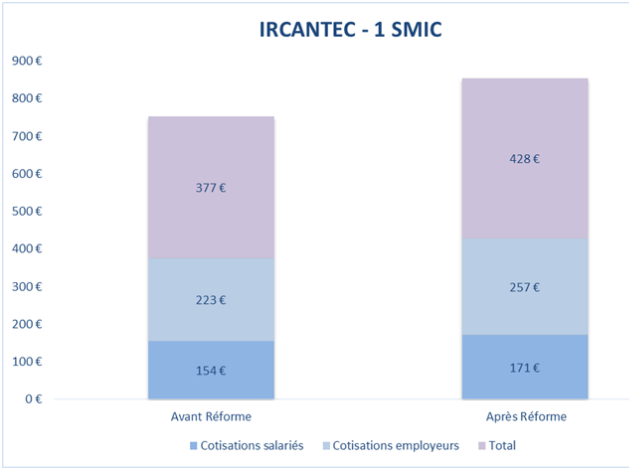

Répartition dérogatoire AGIRC-ARRCO 70/30 - 1 SMIC
900 €
800 €
700 €
600 €
500 €
400 €
300 €
200 €
100 €
0 €
423 €
266 €
157 €
428 €
257 €
171 €
Avant Réforme
Après Réforme
Cotisations salariés
Cotisations employeurs
Total

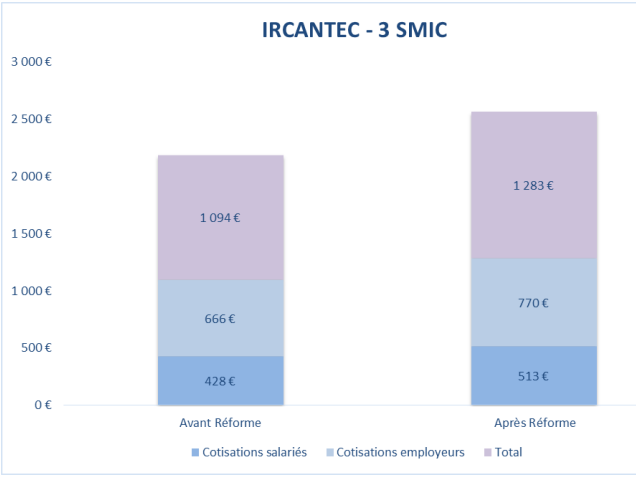
3. Pour les personnes affiliées à l'IRCANTEC, l'écart entre la situation actuelle et les taux applicables dans le cadre du système universel est à ce jour plus important dans la mesure où ces taux seraient supérieurs de jusqu'à 6,32 points aux taux actuels, au niveau total des cotisations dues par les employeurs et salariés confondues, l'écart le plus important portant sur les cotisations salariales dues sur la part de la rémunération supérieure à 1 PASS.

	Différence taux		
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%

Ainsi, la cotisation globale d'une personne affiliée à l'IRCANTEC et ayant une rémunération égale au SMIC augmenterait de l'ordre de 51 euros par mois, dont 17 euros à la charge du salarié, à rémunération inchangée.

	Avant réforme				Après réforme			Différence		
	Rémunération	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Cotisations salariés	Cotisations employeurs	Total	Part salariale	Part patronale	Total
IRCANTEC	1 SMIC	154 €	223 €	**377 €**	171 €	257 €	**428 €**	17 €	34 €	51 €
	3 SMIC	428 €	666 €	**1 094 €**	513 €	770 €	**1 283 €**	85 €	104 €	189 €





***

La comparaison de la situation des populations concernées avant et après la réforme fait donc apparaitre deux types d'écart dans le taux des cotisations applicables :

- d'une part des écarts de taux de sorte que pour certaines tranches de revenus les taux applicables avant la réforme sont supérieurs ou inférieurs aux taux applicables dans le cadre du système universel pour les mêmes tranches de revenu ;

- 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, différente de celle des cotisations de retraite complémentaire, ces taux ne sont jamais exactement ceux applicables en pratique.

Afin d'éviter que l'entrée en vigueur du système universel de retraite conduise à des hausses importantes de prélèvements pour certaines populations, le présent projet de loi prévoit que le Gouvernement soit habilité à fixer un régime de cotisations transitoire permettant de lisser l'impact de l'application des nouvelles règles de taux et d'assiette applicables aux salariés et assimilés (voir l'étude d'impact de l'article 15).

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par les présents articles entrent en vigueur dans les conditions prévues par l'article 63.

Une période transitoire sera toutefois prévue afin de lisser les impacts sur les populations ayant des taux de cotisations présentant un écart notable avec le système cible (*cf.* article 15).

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

Les présents articles prévoient qu'un décret en Conseil d'Etat précisera leurs modalités d'application.

Article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale	Article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale
I.-La contribution prévue à l'article L. 136-1 est due sur toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail, d'une activité ou de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction élective, quelles qu'en soient la dénomination ainsi que la qualité de celui qui les attribue, que cette attribution soit directe ou indirecte.	I.-La contribution prévue à l'article L. 136-1 est due sur toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail, d'une activité ou de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction élective, quelles qu'en soient la dénomination ainsi que la qualité de celui qui les attribue, que cette attribution soit directe ou indirecte.
Ne constituent pas un revenu d'activité les remboursements effectués au titre de frais professionnels correspondant dans les conditions et limites fixées par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget à des charges de caractère spécial inhérentes à la fonction ou à l'emploi des travailleurs salariés ou assimilés que ceux-ci supportent lors de l'accomplissement de leurs missions. (….)	Ne constituent pas un revenu d'activité les remboursements effectués au titre de frais professionnels correspondant dans les conditions et limites fixées par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget à des charges de caractère spécial inhérentes à la fonction ou à l'emploi des travailleurs salariés ou assimilés que ceux-ci supportent lors de l'accomplissement de leurs missions. (…)
III.-Par dérogation au I, sont exclus de l'assiette de la contribution mentionnée à l'article L. 136-1 les revenus suivants :	III.-Par dérogation au I, sont exclus de l'assiette de la contribution mentionnée à l'article L. 136-1 les revenus suivants :
1° a) Les rémunérations des apprentis mentionnées à l'article L. 6221-1 du code du travail ;	1° a) Les rémunérations des apprentis mentionnées à l'article L. 6221-1 du code du travail ;
b) La fraction de la gratification versée aux personnes mentionnées aux a, b et f du 2° de l'article L. 412-8 du présent code et aux 1° et 8° du II de l'article L. 751-1 du code rural et de la pêche maritime, qui n'excède pas, au titre d'un mois civil, le produit d'un pourcentage, fixé par décret, du plafond horaire défini en application du premier alinéa de l'article L. 241-3 du présent code et du nombre d'heures de stage effectuées au cours du mois considéré. Les dispositions de l'article L. 131-7 ne sont pas applicables ;	b) La fraction de la gratification versée aux personnes mentionnées aux a, b et f du 2° de l'article L. 412-8 du présent code et aux 1° et 8° du II de l'article L. 751-1 du code rural et de la pêche maritime, qui n'excède pas, au titre d'un mois civil, le produit d'un pourcentage, fixé par décret, du plafond horaire défini en application du premier alinéa de l'article L. 241-3 du présent code et du nombre d'heures de stage effectuées au cours du mois considéré. Les dispositions de l'article L. 131-7 ne sont pas applicables ;
c) La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle mentionnée à	c) La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle mentionnée à

l'article L. 6341-1 et à l'article L. 6341-7 du code du travail ;	l'article L. 6341-1 et à l'article L. 6341-7 du code du travail ;
d) L'allocation de formation mentionnée à l'article L. 6321-10 du même code ;	d) L'allocation de formation mentionnée à l'article L. 6321-10 du même code ;
2° a) Les cotisations mises à la charge des employeurs dues auprès des régimes obligatoires de sécurité sociale ;	2° a) Les cotisations mises à la charge des employeurs dues auprès des régimes obligatoires de sécurité sociale ;
b) Les contributions mises à la charge des employeurs en application d'une disposition législative ou réglementaire ou d'un accord national interprofessionnel mentionné à l'article L. 921-4 du présent code, destinées au financement des régimes de retraite complémentaire mentionnés au chapitre 1er du titre 2 du livre 9 ou versées en couverture d'engagements de retraite complémentaire souscrits antérieurement à l'adhésion des employeurs aux institutions mettant en œuvre les régimes institués en application de l'article L. 921-4 ;	b) ~~Les contributions mises à la charge des employeurs en application d'une disposition législative ou réglementaire ou d'un accord national interprofessionnel mentionné à l'article L. 921-4 du présent code, destinées au financement des régimes de retraite complémentaire mentionnés au chapitre 1er du titre 2 du livre 9 ou versées en couverture d'engagements de retraite complémentaire souscrits antérieurement à l'adhésion des employeurs aux institutions mettant en œuvre les régimes institués en application de l'article L. 921-4~~ ;
c) Les contributions mises à la charge des employeurs en application du 1° de l'article L. 5422-9 du code du travail destinées au financement du régime d'assurance chômage, ainsi que celles finançant les fonds d'assurance-formation mentionnés à l'article L. 6332-7 du même code ;	c) Les contributions mises à la charge des employeurs en application du 1° de l'article L. 5422-9 du code du travail destinées au financement du régime d'assurance chômage, ainsi que celles finançant les fonds d'assurance-formation mentionnés à l'article L. 6332-7 du même code ;
d) La part des cotisations salariales prise en charge par l'employeur dans les conditions prévues aux articles L. 241-3-1 et L. 241-3-2 du présent code ;	d) La part des cotisations salariales prise en charge par l'employeur dans les conditions prévues ~~aux articles L. 241-3-1 et L. 241-3-2~~ **à l'article L. 194-3** du présent code ;
e) Les versements des employeurs consacrés au financement des régimes de retraite et qui sont assujettis aux contributions mentionnées aux articles L. 137-11 et L. 137-11-2 du présent code ;	e) Les versements des employeurs consacrés au financement des régimes de retraite et qui sont assujettis aux contributions mentionnées aux articles L. 137-11 et L. 137-11-2 du présent code ;
f) La participation des employeurs à l'effort de construction, prévue par l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation ;	f) La participation des employeurs à l'effort de construction, prévue par l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation ;
g) Le versement destiné au financement des services de mobilité, prévu par les articles L.	g) Le versement destiné au financement des services de mobilité, prévu par les articles L.

2333-64, L. 2531-2 et L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales ; h) La contribution des employeurs au financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, prévue par l'article L. 2135-10 du code du travail ; (…)	2333-64, L. 2531-2 et L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales ; h) La contribution des employeurs au financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, prévue par l'article L. 2135-10 du code du travail ; (…)
Article L. 241-3 du code de la sécurité sociale	**Article L. 241-3 du code de la sécurité sociale**
La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est, indépendamment des contributions de l'Etat prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, assurée par une contribution du fonds institué par l'article L. 131-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2, par une contribution de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles couvrant les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite à l'âge fixé en application de l'article L. 351-1-4 et les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite mentionnées au 3° du I de l'article L. 4163-7 du code du travail et par des cotisations assises sur les revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés, dans la limite d'un plafond fixé à intervalles qui ne peuvent être inférieurs au semestre ni supérieurs à l'année et en fonction de l'évolution générale des salaires dans des conditions prévues par décret. Le montant du plafond, calculé selon les règles fixées par ce décret, est arrêté par le ministre chargé de la sécurité sociale.	~~La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est, indépendamment des contributions de l'Etat prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, assurée par une contribution du fonds institué par l'article L. 131-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2, par une contribution de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles couvrant les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite à l'âge fixé en application de l'article L. 351-1-4 et les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite mentionnées au 3° du I de l'article L. 4163-7 du code du travail et par des cotisations assises sur les revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés, dans la limite d'un plafond fixé à intervalles qui ne peuvent être inférieurs au semestre ni supérieurs à l'année et en fonction de l'évolution générale des salaires dans des conditions prévues par décret. Le montant du plafond, calculé selon les règles fixées par ce décret, est arrêté par le ministre chargé de la sécurité sociale.~~

Ces cotisations dont le taux est fixé par décret, sont pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié.	~~Ces cotisations dont le taux est fixé par décret, sont pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié.~~
La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par des cotisations à la charge des employeurs et des salariés et assises sur la totalité des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés. Le taux de ces cotisations est fixé par décret.	~~La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par des cotisations à la charge des employeurs et des salariés et assises sur la totalité des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 perçus par les travailleurs salariés ou assimilés. Le taux de ces cotisations est fixé par décret.~~
La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par :	~~La couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage est également assurée par :~~
1° Le produit des contributions mentionnées aux articles L. 137-10, L. 137-11, L. 137-11-1, L. 137-11-2, L. 137-12, L. 137-15 et L. 137-30 du présent code ;	~~1° Le produit des contributions mentionnées aux articles L. 137-10, L. 137-11, L. 137-11-1, L. 137-11-2, L. 137-12, L. 137-15 et L. 137-30 du présent code ;~~
2° Les sommes issues de l'application du livre III de la troisième partie du code du travail et reçues en consignation par la Caisse des dépôts et consignations ou résultant de la liquidation des parts de fonds communs de placement par les organismes gestionnaires, des titres émis par des sociétés d'investissement à capital variable, des actions émises par les sociétés créées par les salariés en vue de la reprise de leur entreprise ou des actions ou coupures d'action de l'entreprise et n'ayant fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente ans ;	~~2° Les sommes issues de l'application du livre III de la troisième partie du code du travail et reçues en consignation par la Caisse des dépôts et consignations ou résultant de la liquidation des parts de fonds communs de placement par les organismes gestionnaires, des titres émis par des sociétés d'investissement à capital variable, des actions émises par les sociétés créées par les salariés en vue de la reprise de leur entreprise ou des actions ou coupures d'action de l'entreprise et n'ayant fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente ans ;~~

3° Les sommes versées par les employeurs au titre de l'article L. 2242-5-1 du même code ;	~~3° Les sommes versées par les employeurs au titre de l'article L. 2242-5-1 du même code ;~~
4° Les sommes acquises à l'Etat en application du 5° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;	~~4° Les sommes acquises à l'Etat en application du 5° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;~~
5° Le produit des parts fixes des redevances dues au titre de l'utilisation des fréquences 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application du code des postes et des communications électroniques ;	~~5° Le produit des parts fixes des redevances dues au titre de l'utilisation des fréquences 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application du code des postes et des communications électroniques ;~~
6° Une fraction égale à 35 % du produit de l'ensemble des parts variables des redevances payées chaque année au titre de l'utilisation des fréquences 880-915 mégahertz, 925-960 mégahertz, 1 710-1 785 mégahertz, 1 805-1 880 mégahertz, 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application du code des postes et des communications électroniques.	~~6° Une fraction égale à 35 % du produit de l'ensemble des parts variables des redevances payées chaque année au titre de l'utilisation des fréquences 880-915 mégahertz, 925-960 mégahertz, 1 710-1 785 mégahertz, 1 805-1 880 mégahertz, 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole en application du code des postes et des communications électroniques.~~
Le recouvrement des cotisations mentionnées au présent article est assuré pour le compte de la caisse nationale d'assurance vieillesse par les unions de recouvrement. Le contrôle et le contentieux du recouvrement sont également exercés par ces unions.	~~Le recouvrement des cotisations mentionnées au présent article est assuré pour le compte de la caisse nationale d'assurance vieillesse par les unions de recouvrement. Le contrôle et le contentieux du recouvrement sont également exercés par ces unions.~~ La cotisation d'assurance vieillesse des travailleurs salariés et assimilés est assise sur les revenus d'activité qu'ils perçoivent tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1. Cette cotisation est assise :

	1° Pour partie dans la limite de trois fois le montant d'un plafond arrêté par le ministre chargé de la sécurité sociale. Le plafond est fixé annuellement en fonction de l'évolution générale des salaires dans des conditions prévues par décret ; 2° Pour partie sur la totalité des revenus d'activité. Les taux des deux fractions de cette cotisation, pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié, sont fixés par décret. Par dérogation au cinquième alinéa, une délibération du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle peut fixer des taux différents ainsi qu'une répartition différente entre employeurs et salariés, selon les modalités et dans les limites prévues aux articles L. 19-11-3, L. 19-11-4, L. 19-11-7, afin de garantir le respect de la trajectoire financière pluriannuelle du système universel de retraite. Un décret approuve cette délibération ou énonce les motifs pour lesquels elle ne peut pas être approuvée. La part de la cotisation calculée dans la limite de trois fois le montant du plafond mentionné au 1° est prise en compte pour l'acquisition des points mentionnés au 1° de l'article L. 191-3, y compris lorsque ces cotisations font l'objet d'exonérations ou d'exemptions d'assiette, dès lors que celles-ci donnent lieu soit à leur prise en charge intégrale par un tiers dans les conditions prévues par la loi, soit à compensation par le budget de l'Etat dans les conditions prévues à l'article L. 131-7, soit à l'affectation de ressources équivalentes au système universel de retraite. Pour l'application de l'alinéa précédent, les cotisations sont regardées comme acquittées

	lorsque l'assuré apporte la preuve du précompte par l'employeur de la part salariale des cotisations.
Article L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale	**Article L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale**
Par dérogation aux dispositions de l'article L. 241-3, en cas d'emploi exercé à temps partiel au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail ou, dans des conditions fixées par décret, en cas d'emploi dont la rémunération ne peut être déterminée selon un nombre d'heures travaillées, l'assiette des cotisations destinées à financer l'assurance vieillesse peut être maintenue à la hauteur du salaire correspondant à son activité exercée à temps plein. Lorsqu'elle est prise en charge par l'employeur, la part salariale est exclue de l'assiette de la contribution prévue à l'article L. 136-1. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'exercice de cette disposition par les employeurs. Un décret en Conseil d'Etat fixe le taux de ces cotisations**.**	~~Par dérogation aux dispositions de l'article L. 241-3, en cas d'emploi exercé à temps partiel au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail ou, dans des conditions fixées par décret, en cas d'emploi dont la rémunération ne peut être déterminée selon un nombre d'heures travaillées, l'assiette des cotisations destinées à financer l'assurance vieillesse peut être maintenue à la hauteur du salaire correspondant à son activité exercée à temps plein. Lorsqu'elle est prise en charge par l'employeur, la part salariale est exclue de l'assiette de la contribution prévue à l'article L. 136-1. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'exercice de cette disposition par les employeurs. Un décret en Conseil d'Etat fixe le taux de ces cotisations.~~ Le plafond mentionné à l'article L. 241-3 est ajusté en fonction de la quotité de travail de l'assuré lorsqu'elle est inférieure à celle d'un emploi à temps plein. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de cet ajustement, notamment pour les salariés ou assimilés dont l'emploi donne lieu à des taux, assiettes ou montants spécifiques de cotisations en application de l'article L. 242-4-4, les personnels intérimaires des entreprises de travail temporaire ainsi que pour les salariés concernés par des mesures de réduction d'horaire de travail ouvrant droit à une indemnisation au titre de l'activité partielle.

Article L. 241-3-2 du code de la sécurité sociale	Article L. 241-3 -2 du code de la sécurité sociale
Par dérogation aux dispositions de l'article L. 241-3, en cas de suspension du contrat de travail pour le bénéfice d'un congé parental d'éducation visé à l'article L. 1225-47 du code du travail, d'un congé de solidarité familiale mentionné à l'article L. 3142-6 du même code, d'un congé de proche aidant mentionné à l'article L. 3142-16 du même code et d'un congé de présence parentale visé à l'article L. 1225-62 du même code, des cotisations ou contributions destinées à financer les régimes de retraite complémentaire mentionnés au b du 2° du III de l'article L. 136-1-1 du présent code peuvent être versées par l'employeur et le salarié dans des conditions déterminées par accord collectif. Lorsqu'elle est prise en charge par l'employeur, la part salariale est exclue de l'assiette de la contribution prévue à l'article L. 136-1 pour les six premiers mois de prise en charge à compter du début du congé.	~~Par dérogation aux dispositions de l'article L. 241-3, en cas de suspension du contrat de travail pour le bénéfice d'un congé parental d'éducation visé à l'article L. 1225-47 du code du travail, d'un congé de solidarité familiale mentionné à l'article L. 3142-6 du même code, d'un congé de proche aidant mentionné à l'article L. 3142-16 du même code et d'un congé de présence parentale visé à l'article L. 1225-62 du même code, des cotisations ou contributions destinées à financer les régimes de retraite complémentaire mentionnés au b du 2° du III de l'article L. 136-1-1 du présent code peuvent être versées par l'employeur et le salarié dans des conditions déterminées par accord collectif. Lorsqu'elle est prise en charge par l'employeur, la part salariale est exclue de l'assiette de la contribution prévue à l'article L. 136-1 pour les six premiers mois de prise en charge à compter du début du congé.~~
Article L. 242-3 du code de la sécurité sociale	**Article L. 242-3 du code de la sécurité sociale**
Pour tout assuré qui travaille régulièrement et simultanément pour le compte de deux ou plusieurs employeurs, la part des cotisations incombant à chacun des employeurs est déterminée au prorata des rémunérations qu'ils ont respectivement versées dans la limite des maxima fixés en application de l'article L. 241-3. Par dérogation au précédent alinéa, la part de cotisations incombant à chaque employeur peut être déterminée comme si le salarié occupait un emploi à temps partiel dans chacun des établissements employeurs. En ce qui concerne certaines catégories de travailleurs salariés ou assimilés définies par	~~Pour tout assuré qui travaille régulièrement et simultanément pour le compte de deux ou plusieurs employeurs, la part des cotisations incombant à chacun des employeurs est déterminée au prorata des rémunérations qu'ils ont respectivement versées dans la limite des maxima fixés en application de l'article L. 241-3.~~ ~~Par dérogation au précédent alinéa, la part de cotisations incombant à chaque employeur peut être déterminée comme si le salarié occupait un emploi à temps partiel dans chacun des établissements employeurs.~~ ~~En ce qui concerne certaines catégories de travailleurs salariés ou assimilés définies par~~

arrêté ministériel et qui travaillent régulièrement et simultanément pour le compte de deux ou plusieurs employeurs, le montant des cotisations de sécurité sociale incombant à chacun des employeurs peut être déterminé compte tenu des conditions d'exercice de la profession considérée d'après les rémunérations qu'ils ont respectivement versées soit dans la limite d'un forfait fixé par lesdits arrêtés, soit en appliquant au taux des cotisations prévues aux articles L. 241-7 à L. 241-9, L. 242-5, L. 242-7, L. 243-1 et L. 243-2 un abattement forfaitaire fixé par lesdits arrêtés.	~~arrêté ministériel et qui travaillent régulièrement et simultanément pour le compte de deux ou plusieurs employeurs, le montant des cotisations de sécurité sociale incombant à chacun des employeurs peut être déterminé compte tenu des conditions d'exercice de la profession considérée d'après les rémunérations qu'ils ont respectivement versées soit dans la limite d'un forfait fixé par lesdits arrêtés, soit en appliquant au taux des cotisations prévues aux articles L. 241-7 à L. 241-9, L. 242-5, L. 242-7, L. 243-1 et L. 243-2 un abattement forfaitaire fixé par lesdits arrêtés.~~
Section 3 du chapitre 2 du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale	**Section 3 du chapitre 2 du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale**
Article L242-8 Pour le calcul des cotisations de sécurité sociale dues au titre des salariés employés à temps partiel, au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail, et qui sont déterminées compte tenu du plafond prévu à l'article L. 241-3, il est opéré un abattement d'assiette destiné à compenser la différence entre le montant des cotisations dues au titre de chacun de ces salariés et le montant des cotisations qui seraient dues pour une durée de travail identique dans le cas où chacun d'eux travaillerait à temps complet.	~~Article L242-8~~ ~~Pour le calcul des cotisations de sécurité sociale dues au titre des salariés employés à temps partiel, au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail, et qui sont déterminées compte tenu du plafond prévu à l'article L. 241-3, il est opéré un abattement d'assiette destiné à compenser la différence entre le montant des cotisations dues au titre de chacun de ces salariés et le montant des cotisations qui seraient dues pour une durée de travail identique dans le cas où chacun d'eux travaillerait à temps complet.~~
Article L242-9 A chaque échéance de versement des cotisations, l'employeur procède à l'abattement d'assiette mentionné à l'article L. 242-8. L'abattement d'assiette prévu par l'article L. 242-8 ne peut être maintenu au bénéfice des employeurs, pour ceux de leurs salariés qui auront accompli au-delà de la durée fixée par le contrat de travail définie à l'article L. 3123-6	~~Article L242-9~~ ~~A chaque échéance de versement des cotisations, l'employeur procède à l'abattement d'assiette mentionné à l'article L. 242-8.~~ ~~L'abattement d'assiette prévu par l'article L. 242-8 ne peut être maintenu au bénéfice des employeurs, pour ceux de leurs salariés qui auront accompli au-delà de la durée fixée par le contrat de travail définie à l'article L. 3123-6~~

du code du travail, un nombre d'heures complémentaires tel que la durée hebdomadaire effective accomplie par ces salariés est égale à la durée normale du travail dans l'établissement.	~~du code du travail, un nombre d'heures complémentaires tel que la durée hebdomadaire effective accomplie par ces salariés est égale à la durée normale du travail dans l'établissement.~~
Un arrêté interministériel fixe les conditions d'application du présent article.	~~Un arrêté interministériel fixe les conditions d'application du présent article.~~
Article L242-10	~~Article L242-10~~
Les dispositions des articles L. 242-8 et L. 242-9 ci-dessus ne sont pas applicables :	~~Les dispositions des articles L. 242-8 et L. 242-9 ci-dessus ne sont pas applicables :~~
1°) aux salariés ou assimilés dont l'emploi donne lieu à des taux, assiettes ou montants spécifiques de cotisations, en application des articles L. 242-4-4 et L. 242-3 ;	~~1°) aux salariés ou assimilés dont l'emploi donne lieu à des taux, assiettes ou montants spécifiques de cotisations, en application des articles L. 242-4-4 et L. 242-3 ;~~
2°) aux salariés ou assimilés dont l'emploi régulier et simultané par plusieurs employeurs entraîne, quant au calcul des cotisations, un fractionnement entre lesdits employeurs du plafond fixé pour l'assiette des cotisations de sécurité sociale.	~~2°) aux salariés ou assimilés dont l'emploi régulier et simultané par plusieurs employeurs entraîne, quant au calcul des cotisations, un fractionnement entre lesdits employeurs du plafond fixé pour l'assiette des cotisations de sécurité sociale.~~
Elles ne s'appliquent pas non plus aux personnels intérimaires des entreprises de travail temporaire ni aux salariés concernés par des mesures de réduction d'horaire ouvrant droit à une indemnisation au titre de l'activité partielle.	~~Elles ne s'appliquent pas non plus aux personnels intérimaires des entreprises de travail temporaire ni aux salariés concernés par des mesures de réduction d'horaire ouvrant droit à une indemnisation au titre de l'activité partielle.~~
Article 741-9 du code rural et de la pêche maritime	**Article 741-9 du code rural et de la pêche maritime**
Les ressources des assurances sociales des salariés agricoles sont constituées :	Les ressources des assurances sociales des salariés agricoles sont constituées :

I.-Pour l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès :	I.-Pour l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès :
1° Par une cotisation assise :	1° Par une cotisation assise :
a) Sur les revenus d'activité perçus par les assurés, à la charge des employeurs ;	a) Sur les revenus d'activité perçus par les assurés, à la charge des employeurs ;
b) Sur les avantages de retraite, soit qu'ils aient été financés en tout ou partie par une contribution de l'employeur, soit qu'ils aient donné lieu à rachat de cotisations, à l'exclusion des bonifications ou majorations pour enfants autres que les annuités supplémentaires, à la charge des titulaires ;	b) Sur les avantages de retraite, soit qu'ils aient été financés en tout ou partie par une contribution de l'employeur, soit qu'ils aient donné lieu à rachat de cotisations, à l'exclusion des bonifications ou majorations pour enfants autres que les annuités supplémentaires, à la charge des titulaires ;
c) Sur les allocations et revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 131-2 du code de la sécurité sociale, à la charge des titulaires ;	c) Sur les allocations et revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 131-2 du code de la sécurité sociale, à la charge des titulaires ;
2° Par une fraction du produit des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6, L. 136-7, L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale.	2° Par une fraction du produit des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6, L. 136-7, L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale.
II.-Pour l'assurance vieillesse et veuvage :	II.-Pour l'assurance vieillesse et veuvage :
1° Par une cotisation assise :	1° Par une cotisation assise :
a) Sur les revenus d'activité perçus par les assurés dans la limite du plafond défini à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, à la charge des employeurs et des assurés ;	a) Sur les revenus d'activité perçus par les assurés dans la limite **de trois fois le montant** du plafond défini à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, à la charge des employeurs et des assurés ;
b) Sur la totalité des revenus d'activité perçus par les assurés, à la charge des employeurs et des salariés ;	b) Sur la totalité des revenus d'activité perçus par les assurés, à la charge des employeurs et des salariés ;
2° Par une contribution de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles couvrant les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite à l'âge prévu à l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale et par les départs en retraite mentionnés au 3° du I de l'article L. 4163-7 du code du travail.	2° Par une contribution de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles couvrant les dépenses supplémentaires engendrées par les départs en retraite à l'âge prévu à l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale et par les départs en

	retraite mentionnés au 3° du I de l'article L. 4163-7 du code du travail.
Article L. 741-12 du code rural et de la pêche maritime	**Article L. 741-12 du code rural et de la pêche maritime**
Les dispositions des articles L. 241-3-1 et L. 242-8 à L. 242-10 du code de la sécurité sociale sont applicables aux cotisations dues pour l'emploi de salariés agricoles à temps partiel.	~~Les dispositions des articles L. 241-3-1 et L. 242-8 à L. 242-10 du code de la sécurité sociale sont applicables~~ **L'article L. 194-3 est applicable** aux cotisations dues pour l'emploi de salariés agricoles à temps partiel.
Article L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime	**Article L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime**
Les dispositions des articles L. 241-13, L. 241-17 à L. 241-20 et L. 242-4-3 du code de la sécurité sociale sont applicables aux cotisations dues au titre des salariés agricoles.	Les dispositions des articles **L. 241-3-1,** L. 241-13, L. 241-17 à L. 241-20 et L. 242-4-3 du code de la sécurité sociale sont applicables aux cotisations dues au titre des salariés agricoles.

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 dérogatoires[1] 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..

		Différence		
	Rémunération	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 apparaitre 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 ténus 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 1er janvier 2025. Bien que les assurés nés avant le 1er 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%											
	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%	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%
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%

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, entraine, 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 :

- 268 000[1] artistes du spectacle et 4 000[2] mannequins : abattement de 30 % du taux des cotisations d'assurance vieillesse et, par extension, de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale[3] ;
- 40 000[4] journalistes professionnels et assimilés : abattement de 20 % du taux des parts salariale et patronale de la cotisation vieillesse plafonnée et de la part patronale de la cotisation vieillesse déplafonnée, les cotisations AT/MP, les cotisations familiales et le versement transport[5] ;
- les professions médicales salariées travaillant à temps partiel : abattement de 30 % du taux de la cotisation vieillesse plafonnée[6].

[1] 268 000 salariés correspondant à 12 742ETP dans le secteur du spectacle (Source : DADS 2016).

[2] Source DADS 2015.

[3] Arrêtés du 24 janvier 1975 et du 24 mai 1971.

[4] 40 000 salariés correspondant à 19 695 ETP dans le secteur du journalisme (Source : DADS 2016). En pratique la plupart bénéficient du dispositif de réduction de taux dont le champ d'application est initialement plus réduit dans la loi.

[5] Arrêté du 26 mars 1987.

[6] Arrêté du 3 février 1975.

Synthèse des taux 2019 de cotisations vieillesse de base (uniquement) applicables à ces populations et leurs employeurs

Population	Nature du dispositif	"Plafonnées"	"déplafonnées"		Total		Total sous 1 PASS	Comparaison avec total sous 1 PASS droit commun (17,75%)	Référence juridique
		Salarié	Salarié	Employeur	Plaf.	Dépl.			
Abattement de taux									
Artistes du spectacle (hors techniciens) et mannequins	**Abattement de taux 30 % sur toutes les cotisations** Dispositif fermé aux employeurs relevant du Guso ayant opté pour la cotisation forfaitaire.	4,83%	0,28%	1,33%	10,82%	1,61%	12,43%	-30,00%	3è alinéa de l'article L. 242-3 CSS Arrêté 24 janvier 1975 / arrêté 24 mai 1971
Journalistes et assimilés mentionnés à l'article L. 311-3,16° du code de la sécurité sociale (pigistes ou journalistes titulaires de la carte d'identité professionnelle) employés par des agences ou entreprises de presse (journaux d'information, entreprises de radiodiffusion et de télévision)	**Abattement de taux 20 %** sur la cotisation vieillesse plafonnée (part salariale et patronale) et la cotisation vieillesse déplafonnée (part patronale uniquement).	5,52%	0,40%	1,52%	12,36%	1,92%	14,28%	-19,55%	3è alinéa de l'article L. 242-3 CSS Arrêté 26 mars 1987
Professions médicales exerçant à temps partiel une activité rémunérée pour le compte de plusieurs employeurs relevant du RG	**Abattement de taux 30% de la cotisation vieillesse plafonnée**	4,83%	0,40%	1,90%	10,82%	2,30%	13,12%	-26,11%	3è alinéa de l'article L. 242-3 CSS Arrêté 3 février 1975

Ces abattements de taux ne sont applicables qu'aux cotisations dues au régime de base. Les taux des cotisations de retraite complémentaire (taux de calcul des points, affecté d'un pourcentage d'appel non générateur de droits) sont ceux de droit commun du régime AGIRC-ARRCO[1]. Toutefois, les entreprises ou les secteurs professionnels appliquant, au 31 décembre 2018, des taux de cotisations supérieurs en application d'une obligation née antérieurement au 2 janvier 1993, continuent de les appliquer sauf exception. C'est le cas des employeurs des artistes du spectacle et des journalistes pigistes.

[1] Au 1er janvier 2019, les taux de cotisations sont les suivants : - 6,20 x 1,27 = 7,87 % sur la tranche 1 - 17 x 1,27 = 21,59 % sur la tranche 2.

Synthèse des taux 2019 de cotisation d'assurance vieillesse complémentaire applicables aux artistes du spectacle en comparaison avec les salariés

Population	Retraite tranche 1 jusqu'à 1 PASS		Retraite tranche 2 de 1 à 8 PASS		CEG tranche 1		CEG tranche 2		CET si salaire > tranche 1	
	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur
Salariés cadres ou non cadres avec taux standards	3,15%	4,72%	8,64%	12,95%	0,86%	1,29%	1,08%	1,62%	0,14%	0,21%
Artistes intermittents du spectacle (non cadres, non techniciens)	4,44%	4,45%	10,79%	10,80%	0,86%	1,29%	1,08%	1,62%	0,14%	0,21%

Synthèse des taux 2019 de cotisation d'assurance vieillesse complémentaire applicables aux journalistes pigistes

Population	Retraite sur totalité du salaire		CEG sur totalité du salaire	
	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur
Journalistes pigistes	5,08%	7,62%	0,86%	1,29%

Artistes-auteurs

Le rattachement des artistes-auteurs[1] au régime général de sécurité sociale repose, depuis 1964, sur une double dérogation favorable aux intéressés : d'une part, bien qu'exerçant leur activité de façon indépendante, les artistes-auteurs sont assimilés par la loi à des salariés et acquittent des prélèvements sociaux équivalents à la seule part salariale des cotisations tout en bénéficiant néanmoins du même niveau de droits que les salariés du secteur privé. D'autre part, ce rattachement repose sur l'assimilation des diffuseurs d'œuvres d'art[2] à des employeurs, les contributions dues étant cependant très largement inférieures aux cotisations patronales de droit commun : les diffuseurs sont en effet redevables d'une contribution unique au taux de 1,1 %, soit un prélèvement près de vingt fois moins important que celui applicable aux employeurs du régime général.

Par ailleurs, une fraction de la part salariale des cotisations d'assurance retraite complémentaire est actuellement prise en charge, selon des modalités fixées par décret :

- pour les réalisateurs, par les producteurs de films[3] ;
- pour les écrivains dont les ouvrages sont achetés par des bibliothèques, par un organisme de gestion collective (la SOFIA) au titre de la rémunération du droit de prêt en bibliothèque.

Synthèse des taux 2020 de cotisations vieillesse base + complémentaire (RAAP/RACD et RACL[4]) applicables aux artistes-auteurs par tranche de revenus exprimée en plafond de la sécurité sociale

[1] L'article L. 382-1 du code de la sécurité sociale définit les 5 « branches professionnelles » permettant aux artistes auteurs d'entrer dans le champ d'application du régime général de sécurité sociale : les artistes auteurs d'œuvres littéraires et dramatiques, musicales et chorégraphiques, audiovisuelles et cinématographiques, graphiques et plastiques ainsi que photographiques.

[2] Toute personne physique ou morale qui procède à l'exploitation commerciale d'œuvres d'art originales. Cela correspond notamment à l'activité des galeries d'art, des éditeurs d'art, des sociétés de ventes volontaires, des antiquaires, des brocanteurs, de certains musées et également aux commerces dont une part de l'activité consiste à vendre des œuvres originales graphiques et plastiques.

[3] Décret n° 64-226 du 11 mars 1964 relatif au régime d'assurance vieillesse complémentaire des auteurs et compositeurs dramatiques et auteurs de films.

[4] RAAP : régime complémentaire pour les artistes-auteurs dont les revenus artistiques sont supérieurs à 0,22 PASS.
RACD : régime complémentaire pour les auteurs dramatiques et auteurs de cinéma et de l'audiovisuel.
RACL : régime complémentaire pour les auteurs et compositeurs lyriques dont les revenus artistiques sont supérieurs à 0,07 PASS.

Tranche de revenus en PASS	AA sans retraite complémentaire	AA avec retraite complémentaire				
		RAAP seul	RAAP+RACD	RAAP+RACL	RACD seul	RACL seul
0 - 0,07 PASS	7,30%	11,30%	19,30%	17,80%	15,30%	7,30%
0,07 - 0,22 PASS	7,30%	11,30%	19,30%	17,80%	15,30%	13,80%
0,22 - 0,65 PASS		15,30%	19,30%	17,80%		
0,65 - 1 PASS		15,30%	19,30%	17,80%		
1-2 PASS		8,40%	12,40%	10,90%		
2-3 PASS		8,40%	12,40%	10,90%		
3-9 PASS		0,40%	8,40%	6,90%		
9-11,5 PASS		0,40%	8,40%	0,40%		
> 11,5 PASS		0,40%	0,40%	0,40%		

prise en charge par la SOFIA à hauteur de 50% de sa cotisation RAAP dans la limite d'un plafond de revenus de 2 PASS

prise en charge de 2% de la cotisation RACD par les producteurs pour les droits issus des contrats directs entre producteurs et auteurs de l'audiovisuel

taux réduit de 4% au RAAP sous 0,65 PASS jusqu'à 2027 (clause de revoyure prévue par décret)

Ministres des cultes

Les ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses sont des populations rattachées au régime général et gérées par la CAVIMAC (caisse d'assurance vieillesse et invalidité dans les cultes) depuis 1998. La CAVIMAC est un organisme subsidiaire, c'est-à-dire qu'il n'intervient que lorsque les personnes relevant de son domaine d'intervention ne sont pas déjà obligatoirement couvertes par un autre régime et ne relèvent pas déjà d'une autre caisse à ce titre.

Dans ce dispositif, les droits et les cotisations sont assises sur une base forfaitaire. L'assiette correspond au SMIC en vigueur pour la durée légale de travail correspondante. Toutefois, les ressortissants du régime des cultes ne sont pas des salariés et ne disposent ni d'un contrat de travail ni d'une rémunération mensuelle : le fait de cotiser sur une assiette forfaitaire pour le calcul des droits et des cotisations de ces assurés permet ainsi de tenir compte des spécificités de la vie religieuse.

Les taux de cotisation d'assurance vieillesse applicables à cette assiette forfaitaire sont en revanche les mêmes que pour le régime général de base, selon le schéma suivant, qui inclut en outre pour le culte catholique romain, une cotisation de solidarité intra-cultuelle :

- la part personnelle s'élève à 7,46 % pour ceux qui relèvent du culte catholique, et de 7,30 % pour les autres cultes.

- la part de la collectivité, c'est-à-dire, des associations cultuelles, est de 10,67 %, pour ceux qui relèvent du culte catholique, et de 10,45 % pour les autres cultes.

Pour le régime complémentaire, le taux de cotisations est fixé à 10,02 % du SMIC mensuel en vigueur depuis 2019.

	Cotisation personnelle		Cotisation collective (à la charge des associations, congrégations et collectivités religieuses)		Régime complémentaire	
	Taux de cotisation	Assiette	Taux de cotisation	Assiette	Taux de cotisation	Assiette
Ministres du culte	7,30%	SMIC	10,45%	SMIC	10,02%	SMIC
Ministres du culte catholique romain	7,45%	SMIC	10,67%	SMIC		
Membres des congrégations religieuses	7,30%	SMIC	10,45%	SMIC		

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 nécessite de définir la transformation des dérogations de taux en prises en charge par le budget de l'Etat.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Taux réduits

Dans le futur système universel de retraite qui tiendra compte pour le calcul des retraites du niveau des cotisations dues, cotiser à un niveau réduit conduira à une minoration de la retraite par rapport aux conditions actuelles aussi ces abattements sur les taux des cotisations plafonnées d'assurance vieillesse auront un impact négatif sur l'acquisition des points. En outre, en l'augmentation significative du niveau du plafond de la sécurité sociale ne justifie plus le maintien de dispositifs de réduction des taux de cotisations pour les salariés relevant de plusieurs employeurs. Toutefois, la

remise en cause immédiate des niveaux actuels de cotisations serait susceptible d'entraîner des effets économiques importants pour les intéressés.

Aussi convient-il, à titre transitoire, afin de ne pas introduire de rupture dans des politiques publiques dont la portée va au-delà de la seule question des retraites, de garantir une neutralité dans l'acquisition des droits pour des populations qui bénéficient actuellement de ces abattements de taux sans que leur droit à prestation soient diminués.

Artistes-auteurs

La somme des taux de cotisations d'assurance vieillesse de base et complémentaire dues par les artistes-auteurs est comprise dans une fourchette entre 7,30 et 19,30 % sous 1 PASS puis dégressive au-delà.

Si ce moindre prélèvement dû à l'absence de part patronale n'a aujourd'hui aucun impact sur les droits, qui dépendent uniquement de l'assiette cotisée, le passage à un système universel où chaque euro cotisé donne les mêmes droits conduirait à faire subir aux artistes-auteurs une minoration importante dans l'acquisition de points.

Aussi, le système universel de retraite nécessite d'adapter le régime social des artistes-auteurs afin de garantir dans le futur système une neutralité dans l'acquisition de leurs droits.

Ministres des cultes

Le passage à un système universel ne conduirait pas à faire subir aux ministres des cultes de minoration dans l'acquisition de leurs points dans le cadre du nouveau régime.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

Le présent article habilite le Gouvernement à agir par ordonnance pour prendre toute mesure afin de définir les règles applicables aux cotisations des artistes du spectacle, des mannequins, des journalistes, des professionnels médicaux salariés travaillant à temps partiel, des artistes-auteurs, des ministres des cultes et membres de congrégations religieuses, correspondant aux particularités de l'activité de ces populations et de prévoir des prises en charges de l'Etat lorsqu'elles s'avèrent nécessaires pour garantir une neutralité dans l'acquisition des droits de ces personnes.

Pour les journalistes, artistes du spectacle et professionnels médicaux salariés exerçant à temps partiel, l'ordonnance pourra envisager à titre transitoire, pour une durée maximale de 15 ans, de conserver le bénéfice d'un abattement forfaitaire sur les taux des cotisations plafonnées d'assurance vieillesse équivalent à l'abattement actuel et de prévoir une prise en charge par le budget des ministères prescripteurs (ministère de la culture, ministère de l'économie et des finances, ministère des solidarités et de la santé), garantissant ainsi une neutralité financière pour le système de retraite et assurant le financement des droits à retraite ainsi constitué.
Pour les artistes-auteurs, l'ordonnance pourra conserver l'assujettissement des artistes-auteurs à la seule part salariale des cotisations et prévoir une prise en charge par le ministère prescripteur (ministère de la culture) de la part « patronale » sous 1 PASS :

- pour la tranche de revenus artistiques inférieure à 1 PASS : un taux de cotisations équivalent à la somme des taux de cotisations prévues dans le système universel de retraite pour les salariés et leurs employeurs (28,12%) serait appliqué. L'artiste-auteur s'acquitterait de la seule part

salariale (11,25%) tandis que la part patronale sous 1 PASS (16,87%) serait prise en charge par le budget de l'Etat sous forme d'une prise en charge du différentiel de points acquis par rapport à un salarié pour le même niveau de revenus.

- pour la tranche de revenus artistiques de 1 à 3 PASS : un taux de cotisations équivalent à la somme des taux de cotisations prévues dans le système universel de retraite pour les seuls salariés (11,25%) serait appliqué. La prise en charge par le budget de l'Etat s'arrêtant à 1 PASS, cela induirait une minoration de droits des artistes-auteurs entre 1 et 3 PASS. Toutefois, le nombre d'artistes-auteurs dépassant 1 PASS de revenus artistiques est limité (environ 7 000 aujourd'hui) et, s'agissant du niveau de cotisations, les artistes-auteurs concernés sont gagnants[1] par rapport aux taux de cotisation actuels de retraite complémentaire.
- pour la tranche de revenus artistiques supérieure à 3 PASS : un taux de cotisation égal au taux de la cotisation déplafonnée prévue dans le système universel de retraite pour les seuls salariés (1,12%) serait appliqué.

Par ailleurs, la prise en charge actuelle de la part salariale des cotisations de retraite complémentaire dans le système universel de retraite (pour les réalisateurs, par les producteurs de films et pour les écrivains dont les ouvrages sont achetés par des bibliothèques, au titre du droit de prêt en bibliothèque), pourrait être transformée en un apport au financement de l'action sociale des artistes-auteurs, gérée par l'Association pour la gestion de sécurité sociale des auteurs (Agessa) et la Maison des artistes (MdA).

Pour les ministres des cultes et les membres des congrégations et collectivités religieuses, l'ordonnance permettra de maintenir certains dispositifs actuellement applicables, s'agissant notamment des assiettes forfaitaires. Par ailleurs, les mécanismes de solidarité intracultuels pourraient être conservés afin de conserver les équilibres existants.

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

Cet article prévoit que l'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation.

Ce délai est nécessaire afin d'organiser la concertation avec les organisations syndicales représentatives des populations spécifiques actuellement concernées par des dérogations au droit commun en matière de cotisations et d'échanges avec leurs employeurs, puis pour procéder aux consultations requises, y compris celle du Conseil d'Etat.

[1] Par exemple, un artiste-auteur qui a actuellement 2 PASS de revenus artistiques et qui cotise au RAAP et au RACL verra en cible ses taux moyens de cotisation d'assurance vieillesse baisser de 3 points soit un montant total de cotisations sur une carrière complète à 2 PASS qui baisserait de 22%

Section 3 Dispositions applicables aux fonctionnaires et salaries des anciens régimes spéciaux

Article 17 : Cotisations des fonctionnaires

1. ETAT DES LIEUX

4.1. Cadre général

Pour le financement de leurs retraites, les fonctionnaires de l'Etat, les magistrats et les militaires et leurs employeurs cotisent au régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) et les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers et leurs employeurs cotisent au régime spécial de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Par ailleurs, ils cotisent au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Par exception, les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers occupant un emploi à temps non complet pour une quotité de travail hebdomadaire de moins de 28 heures sont affiliés au régime général d'assurance vieillesse et à l'IRCANTEC[1], comme les agents publics contractuels de droit public, et sont donc assujettis pour la retraite comme ces derniers.

La retenue pour pension (cotisation salariale) et la contribution pour pension (cotisation patronale) dues aux régimes des PCMR et de la CNRACL sont assises soit sur le traitement indiciaire brut ou la solde brute et sur la nouvelle bonification indiciaire perçus par ces agents lorsque ces derniers sont en position d'activité ou détachés dans un emploi conduisant à pension du régime des PCMR ou du régime de la CNRACL, soit sur le traitement ou la solde détenu dans le corps d'origine pour les agents détachés dans un emploi ne conduisant pas à pension de ces régimes (par exemple, en cas de détachement auprès d'un employeur privé)[2].

Le taux de la cotisation salariale est fixé à 11,10 % à compter du 1er janvier 2020[3], à l'issue d'une montée en charge débutée en 2011 en application de la réforme des retraites de 2010 et destinée à aligner, en équité, ce taux sur ceux, additionnés, des cotisations salariales dues sous le plafond de la sécurité sociale au régime général d'assurance vieillesse et au régime de retraite complémentaire des salariés (cotisations ARRCO et AGFF).

---

[1] Art. 107 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et art. 34 du décret n°91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

[2] FPE : Art. L. 61, R. 73 et R. 73-1 et R. 81 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), art. L. 4138-8, R. 4138-41 et R. 4138-43 du code de la défense, art. 51 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 45 bis et 46 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et art. 31 à 33 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions. FPT-FPH : art. 3 et 5 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007 relatif à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ; art. 3 et 5 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ; article 65 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susmentionnée et art. 53 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

[3] Art. 1er du décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010 portant relèvement du taux de cotisation des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Le taux de la cotisation patronale est fixé à 74,28 % pour les employeurs de fonctionnaires de l'Etat et de magistrats, à 126,07 % au titre des militaires et à 30,65 % au titre des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers[1]. Par dérogation, ce taux est également fixé à 30,65 % pour les employeurs territoriaux et hospitaliers accueillant des fonctionnaires de l'Etat dans le cadre d'un détachement prononcé ou renouvelé à compter de 2020, afin de favoriser la mobilité de ces derniers vers les versants territoriaux et hospitaliers de la fonction publique[2].

Quelques primes, perçues par certains fonctionnaires et par les gendarmes, sont également soumises à des cotisations salariales et/ou patronales spécifiques, dont les paramètres sont divers, qui soit permettent à ces agents de bénéficier, sous conditions, d'une majoration de leur pension des régimes des PCMR et de la CNRACL, soit financent des bonifications de durée de services au bénéfice de ces agents. Il s'agit de l'indemnité mensuelle de technicité perçu par les fonctionnaires du ministère des finances et des juridictions financières, des primes et indemnités de sujétions spéciales dont bénéficient les gendarmes et certains corps civils (policiers, agents pénitentiaires et aides-soignants), de l'indemnité de risque des douaniers et de la prime de feu des sapeurs-pompiers professionnels[3]. Ces cotisations spécifiques sont pour l'essentiel détaillées dans les parties relatives à la catégorie active et aux militaires.

Les fonctionnaires à temps partiel peuvent surcotiser afin que cette période soit décomptée, sans pouvoir acquérir plus de quatre trimestres, comme du temps plein pour la proratisation de leur retraite au regard de la durée de services et bonifications (DSB) accomplie dans le régime rapportée à la DSB requise dans ce régime pour bénéficier d'une liquidation de la retraite au pourcentage maximum de 75 %[4].

Les cotisations salariales et patronales dues au RAFP sont assises sur les autres éléments de rémunération perçus par les fonctionnaires, les magistrats et les militaires que ceux pris en compte dans l'assiette des cotisations salariales et patronales des régimes des PCMR et de la CNRACL ou, en cas de détachement dans un emploi ne conduisant pas à pension de ces régimes, sur la rémunération perçue au titre de l'emploi d'accueil déduction faite des éléments de de rémunération pris en compte dans l'assiette des cotisations salariales et patronales de ces mêmes régimes[5]. L'assiette ainsi déterminée est ensuite plafonnée à hauteur de 20 % du traitement indiciaire brut ou

[1] FPE : art. 1er et 2 du décret n° 2012-1507 du 27 décembre 2012 portant fixation du taux de la contribution employeur due pour la couverture des charges de pension des fonctionnaires de l'Etat, des militaires et des magistrats ainsi que du taux de la contribution employeur versée au titre du financement des allocations temporaires d'invalidité des fonctionnaires de l'Etat et des magistrats ; FPT-FPH : art. 5 du décret n° 91-613 du 28 juin 1991 fixant les taux des cotisations de divers régimes spéciaux de sécurité sociale.

[2] Art. 2 du décret n° 2012-1507 du 27 décembre 2012 susmentionné.

[3] Indemnité mensuelle de technicité (art. 126 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989), indemnité de sujétions spéciales de police des militaires de la gendarmerie (art. 131 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983), indemnité de sujétions spéciales de police de la police nationale (art. 6 bis de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957), indemnité de sujétions spéciales de la police scientifique et technique (art. 151 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016), prime de sujétions spéciales des personnels de l'administration pénitentiaire (art. 76 de la loi n° 85-1403 du 30 septembre 1985), indemnité de risque des agents de surveillance des douanes (art. 127 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989), indemnité de feu des sapeurs-pompiers professionnels (art. 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990), prime de sujétions spéciales des aides-soignants (art. 37 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003) et primes et indemnités allouées par la Monnaie de Paris (art. 36 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006).

[4] Art. L. 11 bis du CPCMR, art. 3 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007 susmentionné, art. 14 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 susmentionné et décret n° 2004-678 du 8 juillet 2004 fixant le taux de la cotisation prévue à l'article L. 11 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite.

[5] Art. 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et art. 2 et 4 du décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique.

de la solde brute perçu par l'agent ou, en cas de détachement dans un emploi ne conduisant pas à pension de ces régimes, détenu dans son corps d'origine.

Le taux des cotisations du RAFP est fixé à 5 % pour les agents et à 5 % pour les employeurs[1].

4.2. 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

4.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi des règles communes de cotisations pour l'ensemble des assurés sociaux. Le système universel de retraite vise notamment à instaurer un taux unique de cotisations et à étendre l'assiette des cotisations créatrices de droits puisqu'elles seront désormais calculées dans la limite de trois fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS).

4.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à aligner l'effort contributif de l'ensemble des fonctionnaires, des magistrats et des militaires auxquels le système universel de retraite s'applique (génération 1975 et fonctionnaires de catégories actives et militaire atteignant leur âge d'ouverture des droits en 2037), en cohérence avec le caractère universel du système de retraite. 22 % en moyenne de la rémunération des fonctionnaires ne sont pas aujourd'hui pris en compte dans l'assiette de cotisation des fonctionnaires ou sont limités à une cotisation de 10 % pour la retraite additionnelle. L'alignement des assiettes de cotisation est effectué par renvoi aux dispositions applicables aux salariés du secteur privé et aux agents contractuels de droit public.

[1] Art. 3 du décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 susmentionné.

Il s'agit particulièrement d'assurer une équité contributive entre assurés et de rendre le système de retraite plus lisible et plus compréhensible pour tous, sachant qu'aujourd'hui il apparaît que de la rémunération extra-indiciaire des fonctionnaires[1] n'est ni cotisée ni prise en compte pour les droits à retraite. Cette absence de cotisations sur les primes entraine ainsi un taux de remplacement, le ratio entre la pension de retraite et la dernière rémunération, d'autant plus faible que le niveau de prime est élevé.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

4.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Dès lors que la nature universelle du système de retraite implique, sauf exception objectivée, une équité contributive entre l'ensemble des assurés et notamment entre salariés des secteurs privés et publics, l'option selon laquelle serait maintenu un effort contributif moins important, de même ordre que celui actuel, pour les fonctionnaires, les magistrats et les militaires auxquels s'appliquera le nouveau système n'a pas été retenue dès lors qu'elle aurait en outre engendré une moindre création de droits.

4.2. DISPOSITIF RETENU

Dans le système universel de retraite, les cotisations d'assurance vieillesse seront calculées de la même façon pour les salariés et les agents publics et pour leurs employeurs afin que pour une même rémunération les droits à retraite soient identiques.

Le présent article prévoit ainsi que les cotisations d'assurance vieillesse dues par les fonctionnaires, les magistrats et les militaires et par leurs employeurs seront calculées selon les règles fixées pour les salariés du secteur privé (renvoi à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale). Cela signifie que l'assiette et les taux des cotisations ainsi que le plafonnement de l'assiette des cotisations contributives seront identiques pour l'ensemble de ces assurés. Aussi, ces paramètres de cotisation s'appliqueront également à l'ensemble des primes et indemnités des fonctionnaires, des magistrats et des militaires.

Par exception, les éléments de rémunération destinés à compenser la cherté de la vie et les charges liées aux conditions locales d'existence, ne seront pris en compte dans l'assiette de cotisation que dans la limite d'un plafond, qui sera défini par décret, pour tenir compte du fait que ces éléments ont une double nature à la fois compensatoire de frais et indemnitaire. Ces primes de vie chère sont, pour l'essentiel, l'indemnité de résidence (égale au maximum à 3 % du traitement indiciaire brut), l'indemnité de résidence à l'étranger pour la part des éléments la composant qui est destinée à compenser la cherté de la vie et les charges liées aux conditions locales d'existence (cette part devra être détaillée par le ministère des affaires étrangères) et les majorations de traitement outre-mer (qui s'élèvent de 40 % à 108 % du traitement indiciaire brut en fonction de la collectivité d'outre-mer d'exercice des fonctions).

[1] Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2018, figure V 3-6, p. 179

Enfin, les règles de surcotisation en cas de temps partiel seront celles du système universel, avec toutefois deux aménagements : le maintien intégral de l'assiette de cotisation est, comme dans le régime actuel, de droit à la demande des agents (pas de conclusion d'une convention avec l'employeur) ; en revanche, puisque les employeurs ne peuvent refuser une demande de leurs agents en ce sens et qu'ils devront donc s'acquitter des surcotisations patronales correspondantes, ces employeurs ne pourront pas choisir de prendre en charge une partie des surcotisations salariales.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article introduit un chapitre II, relatif aux règles des cotisations d'assurance vieillesse applicables aux fonctionnaires, aux magistrats et aux militaires dans le nouveau titre II portant « dispositions particulières relatives à l'assurance vieillesse des fonctionnaires, des magistrats et des militaires » du livre VII du code de la sécurité sociale, à la suite du chapitre I^{er} traitant du champ d'application de ces dispositions particulières.

Ce chapitre II comporte trois articles nouveaux :

- l'article L. 722-1 procède au renvoi aux règles de cotisation prévues pour les salariés du secteur privé ;
- l'article L. 722-2 prévoit le plafonnement de la prise en compte dans l'assiette de cotisation des éléments de rémunération destinés à compenser la cherté de la vie et les charges liées aux conditions locales d'existence ;
- l'article L. 722-3 (article 27) est relatif aux règles particulières de surcotisation en cas de temps partiel.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

4.2.2. Impacts financiers

L'alignement des assiettes et taux de cotisations conduira à la disparition des dotations et subventions d'équilibre de l'Etat. Les nouveaux financements de l'Etat vers le système de retraite seront calibrés pour avoir un impact nul pour l'Etat en 2025. L'impact financier est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.3. Impacts sur les entreprises

Le présent article n'a pas d'impact sur les entreprises.

4.3. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Le tableau ci-dessous retrace les écarts des paramètres de cotisation pour les fonctionnaires, les magistrats et les militaires :

<table>
<tr><th colspan="2">Taux des cotisations sur l'assiette indiciaire</th><th colspan="2">Taux des cotisations sur l'assiette indemnitaire</th></tr>
<tr><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="2">Régime spécial de retraite</td><td colspan="2">RAFP</td></tr>
<tr><td>Assiette</td><td>Taux</td><td>Assiette</td><td>Taux</td></tr>
<tr><td>TIB* + NBI + certaines primes</td><td>11,10 % + taux spécifiques au titre de certaines primes</td><td>Plafond = 20 % du TIB</td><td>5 %</td></tr>
<tr><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="4">Système universel de retraite</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Assiette</td><td colspan="2">Taux global (11,25 %)</td><td rowspan="2">Assiette</td><td colspan="2">Taux global (11,25 %)</td></tr>
<tr><td>Plafonné sous 3 PSS</td><td>Déplafonné</td><td>Plafonné sous 3 PSS</td><td>Déplafonné</td></tr>
<tr><td>TIB + NBI + certaines primes</td><td>10,13 %</td><td>1,12 %</td><td>Primes</td><td>10,13 %</td><td>1,12 %</td></tr>
</table>

*TIB : traitement indiciaire brut – NBI : nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle assiette de cotisation ne s'appliquera pas aux fonctionnaires à moins de 17 ans de leur âge d'ouverture des droits qui conservent les règles des régimes actuels de retraite.

4.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales sont impactées à plusieurs titres :

- d'une part, elles bénéficieront d'une baisse du taux de cotisation patronale de 30,65 % à 16,87 % ;
- d'autre part, elles devront modifier leurs systèmes d'information de paye pour tenir compte de l'évolution de ces paramètres.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues par l'article 63.

5.2.2. Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3. Textes d'application

Les modalités d'application du plafonnement de la prise en compte dans l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse des éléments de rémunération destinés à compenser la cherté de la vie et les charges liées aux conditions locales d'existence et les éléments de rémunération auxquels ce plafonnement s'applique seront déterminés par décret.

Article 18 : Transition pour les cotisations des fonctionnaires

1. ETAT DES LIEUX

4.1. CADRE GÉNÉRAL

Le cadre général des cotisations des fonctionnaires est présenté dans l'étude d'impact de l'article 17.

4.2. 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

4.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi des règles communes de cotisations pour l'ensemble des assurés sociaux. Le système universel de retraite vise notamment à instaurer un taux unique de cotisations et à étendre l'assiette des cotisations créatrices de droits puisqu'elles seront désormais calculées dans la limite de trois fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS).

4.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise une convergence progressive de l'effort contributif de l'ensemble des fonctionnaires, des magistrats et des militaires, par rapport aux salariés du secteur privé et aux agents

contractuels de droit public. Il s'agit particulièrement d'assurer, au terme d'une période de transition, une équité contributive entre assurés, en cohérence avec le caractère universel du système de retraite.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

4.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Dès lors que la nature universelle du système de retraite implique, sauf exception objectivée, une équité contributive entre l'ensemble des assurés et notamment entre salariés des secteurs privés et publics, l'option selon laquelle serait maintenu un effort contributif moins important, de même ordre que celui actuel, pour les fonctionnaires, les magistrats et les militaires auxquels s'applique le système universel n'a pas été retenue et aurait entraîné une moindre création de droits.

Par ailleurs, conformément au principe de sécurité juridique, il n'est pas envisageable de ne pas prévoir de mesures de transition, compte tenu de l'écart entre le droit actuel et le droit projeté pour le système universel.

A cet égard, une option envisageable aurait porté sur une durée courte de transition ou encore sur une montée en charge complète des paramètres des cotisations avant 2025.

Ces options n'ont pas été retenues, le Gouvernement ayant souhaité privilégié une optique dans laquelle le relèvement de l'effort contributif s'effectue sur un temps long de 15 années afin de préserver notamment le pouvoir d'achat des fonctionnaires.

4.2. DISPOSITIF RETENU

L'écart entre les cotisations actuelles et celles du système universel de retraite est le suivant :

- d'une part, le traitement indiciaire brut et la solde brute seront soumis à compter de 2025 à un taux de cotisation salariale inférieur (11,10 %) à celui envisagé pour le système universel de retraite (11,25 %) et à un taux de cotisation patronale bien moindre (16,87 %) que ceux actuels (74,28 % au titre des fonctionnaires de l'Etat, 126,07 % au titre des militaires et 30,65 % au titre des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) ;
- d'autre part, l'ensemble des primes et indemnités perçues par les fonctionnaires, les magistrats et les militaires, soit 22% de leur rémunération en moyenne, entreront dans l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse (sauf en cas de dépassement du plafond, ce qui ne devrait concerner qu'une dizaine de milliers de fonctionnaires), alors qu'aujourd'hui une partie de ces primes n'est pas cotisée et que l'autre partie est cotisée au taux global de 10 % (contre 28,12 % dans le système universel de retraite).

L'impact qui devrait en résulter sur la rémunération des agents nécessite ainsi une transition afin d'éviter un effet de seuil brutal en 2025 et lisser dans le temps les effets des nouveaux paramètres de cotisation sur le pouvoir d'achat des agents.

Le présent article prévoit que cette transition sera prévue par une ordonnance afin qu'une concertation sociale puisse être conduite avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique sur les conditions de mise en œuvre de cet élargissement de l'assiette de

cotisations. L'ordonnance déterminera les modalités de convergence, sur une période maximale de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du système universel de retraite, des cotisations dues par les fonctionnaires, les magistrats, les militaires et leurs employeurs vers les cotisations de droit commun.

Cette ordonnance devra également prévoir la prise en charge de l'écart de cotisation salariale, durant cette transition, par l'employeur afin d'assurer l'acquisition par ces agents de points, sans quoi l'effet sur la retraite du manque de cotisation salariale durant la période de rattrapage de l'effort contributif serait trop conséquent.

Par ailleurs, le présent article prévoit que le bureau de chaque assemblée parlementaire déterminera, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel, les modalités de transition en matière de cotisations d'assurance vieillesse pour les fonctionnaires parlementaires, permettant de mettre fin à l'écart constaté avec les cotisations de droit commun au plus tard le 1er janvier 2045.

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

Le présent article habilite le Gouvernement à prévoir par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi. Ce délai est nécessaire pour permettre l'adoption de mesures adaptées aux agents concernés et mener la concertation avec les organisations syndicales représentatives du personnel.

Article 19 : Transitions applicables aux régimes spéciaux

1. ETAT DES LIEUX

4.1. CADRE GÉNÉRAL

La mise en place d'un système universel de retraite suppose que l'ensemble des salariés cotisent au même niveau, pour qu'à rémunération identique, ils aient les mêmes droits à retraite. Ainsi, tous les salariés et leurs employeurs, quels que soient le secteur d'activité ou la nature juridique de l'employeur, doivent être traités identiquement du point de vue des cotisations.

Or, les assiettes et taux de cotisations actuellement applicables aux salariés et aux employeurs relevant des régimes spéciaux sont dérogatoires de ceux applicables aux salariés relevant du régime général. Il existe par ailleurs une grande disparité de niveau de taux de cotisation et de définition d'assiette au sein même des régimes spéciaux.

Ces régimes ont la particularité d'être « intégrés », c'est-à-dire qu'ils incluent à la fois la retraite de base et la retraite complémentaire. Ils ne peuvent ainsi être directement comparés aux régimes de base et complémentaires.

Les cotisations finançant les régimes spéciaux sont, à l'exception du régime des clercs et employés de notaires, assises sur une assiette moins large que celle prévue pour les assurés du régime général. Ainsi, pour ces régimes, l'assiette de cotisation est constituée de la rémunération principale des salariés, hors primes. Ces assiettes, plus restreintes que celles de droit commun et qui sont le salaire de référence pris en compte pour le calcul de la retraite, ne sont pas plafonnées, les salariés des régimes spéciaux cotisant ainsi sur l'ensemble de leur rémunération principale, hors primes. Ainsi, le taux des primes représente en moyenne 36% de la rémunération chez EDF, 16% à la RATP et 15% à la SNCF.

Les taux des cotisations sont quant à eux très variables d'un régime à l'autre. Le niveau de la cotisation salariale est en règle générale déterminé de manière à ce que les salariés participent au financement du régime dans les mêmes proportions que s'ils relevaient des régimes de droit commun (base et complémentaire). La participation des employeurs au financement des régimes est assurée soit par une cotisation au sens propre, soit par le versement d'une contribution d'équilibre ou subvention. Le niveau des taux peut toutefois conduire à ce que l'effort contributif global soit quasiment équivalent à ceux des régimes de droit commun (RATP), l'employeur absorbant parfois pour le compte de ses salariés statutaires le différentiel d'effort contributif (voir infra pour le régime SNCF).

Le régime des agents de la SNCF

En application des articles 1 et 2 du décret n°2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français, les cotisations **(s**alariales et patronales) au régime spécial de retraite comportent deux composantes : taux T1 (part salariale et part patronale) et T2 (uniquement patronal).

Le niveau du taux « T1 » est fixé de façon à ce que cette cotisation employeur, additionnée aux cotisations salariales dues par les agents SNCF, couvre les montants de cotisations vieillesse qui seraient dus par la SNCF si ces agents relevaient des régimes de droit commun (base et complémentaire). Le taux de cotisation du par les salariés, est déterminé par l'article 2 du décret n° 2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français. Ce taux salarial étant encore sous-calibré par rapport au taux salarial de droit commun, le décret précité prévoit une augmentation progressive le faisant passer de 9,06 % en 2019 à 10,68 % en 2025. Dans l'attente de cette normalisation, la composante patronale du taux « T1 » absorbe la part d'effort contributif manquante. Le taux de cette cotisation patronale « T1 » est fixé chaque année par arrêté (23,35 % en 2018).

L'employeur SNCF est également redevable d'une cotisation dite « T2 » destinée à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime spécial (13,85 % en 2018). Celle-ci couvre en pratique deux tiers du coût de ces droits (environ 600 M€).

Le régime des agents de la RATP

Les cotisations dues par les salariés sont déterminées par l'article 1er du décret n° 2005-1638 du 26 décembre 2005 fixant les taux des cotisations dues à la caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens, qui prévoit une augmentation progressive des taux de cotisations, pour s'établir à 12,95 % à compter de 2019.

Les employeurs sont redevables d'une cotisation déterminée de manière à couvrir, les montants qui seraient dus par la RATP si ses salariés relevaient des régimes de droit commun. Le taux de cette cotisation est fixé chaque année par arrêté (19,29 % en 2018).

Même si son principe avait été prévu par les textes dans le cadre d'un adossement aux régimes de droit commun, l'employeur n'acquitte aucune cotisation pour le financement des droits spécifiques. L'adossement du régime RATP n'ayant jamais été mis en œuvre, la condition que les effectifs employés au cadre permanent dépassent 45 000 n'ayant jamais été remplie, cette sur cotisation n'a jamais été activée.

Le régime des agents des industries électriques et gazières

Le régime des IEG présente la particularité d'être adossé financièrement aux régimes de droit commun (CNAV et AGIRC-ARRCO) depuis le 1er janvier 2005[1]. Dans ce cadre, les régimes de droit commun versent à la CNIEG l'équivalent des prestations que percevraient les assurés du régime s'ils relevaient des régimes de droit commun ; en contrepartie, la CNIEG verse aux régimes de droit commun les cotisations salariales, une cotisation employeur et une soulte versée annuellement (financée par la contribution tarifaire d'acheminement à hauteur de 1,53 Md € en 2018). A noter que ces cotisations prennent en compte les pré-retraités au sens de l'adossement, c'est-à-dire les cotisations des agents qui n'auraient pas liquidé leur pension s'ils avaient relevé des régimes de droit commun. Le niveau de la cotisation à la charge des salariés est fixé par l'article 1er décret n° 2006-110 du 31 janvier 2006 fixant le taux de la cotisation à la charge des salariés à la caisse nationale des industries électriques et gazières. Le taux est en cours de montée en charge, pour atteindre 12,78 % à compter de 2020.

[1] Mis en place par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, l'objectif de cet adossement était de de déconsolider une partie des engagements retraite pesant sur EDF et GDF au regard des normes comptables internationales.

Le taux de cotisation à la charge des employeurs est déterminé annuellement par arrêté afin de couvrir, déduction faite du produit des cotisations salariales, les montants qui seraient dus par le régime spécial des IEG aux régimes de droit commun, si les affiliés du régime spécial relevaient de ces régimes.

Ces cotisations sont complétées par d'autres contributions des employeurs venant financer une partie des droits spécifiques : d'une part, une cotisation finançant les droits spécifiques futurs (droits nés après la mise en place de l'adossement) dont le taux est déterminer de manière à prendre en charge l'ensemble de ces droits (2,96 % en 2018), d'autre part, une contribution directe destinée à financer les droits spécifiques passés du secteur non régulé (le taux reconstitué pour 2018 s'établit à 13,47 %). En 2018, ce transfert direct des employeurs a représenté environ 780 M€.

Le régime des clercs et employés de notaires

Ce régime est financé par une cotisation dite multirisques à la charge des salariés et des employeurs, finançant les risques vieillesse et maladie, prévue par l'article 3 de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires. Une seule cotisation est donc due pour l'ensemble des risques. La part correspondant aux taux des cotisations maladie applicables aux assurés du régime général est versée à la section financière maladie, et le reliquat, à la section financière vieillesse. Ainsi, en 2018, les taux de cotisation vieillesse recalculés sont de 16,60 % pour les employeurs et 12,93 % pour les salariés, conformément à l'article 4 du décret n°91-613 du 28 juin 1991 fixant les taux des cotisations de divers régimes spéciaux de sécurité sociale. Ces cotisations sont également en cours de montée en charge et atteindront et 16,70 % pour les employeurs et 13,03 % pour les salariés à compter de 2020.

Ces cotisations sont assises sur une assiette très proche de celle prévue pour les assurés relevant du régime général.

Le régime des agents titulaires de la Banque de France

A la différence des autres régimes spéciaux, l'assiette de cotisation intègre une partie des primes. La cotisation est ainsi retenue sur le traitement nominal, les allocations spéciales, la prime de bilan, son complément uniforme et la prime de productivité.

La cotisation à la charge des salariés est en cours de montée en charge, conformément à l'article 3 du règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France. Elle s'établira à 11,50 % à compter de 2020.

L'employeur participe au financement du régime par une contribution destinée à équilibrer le régime, mais qui représente en pratique l'essentiel de son financement.

Les régimes des membres du personnel de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française

Les articles 6 et 7 du décret n° 91-613 du 28 juin 1991 fixant les taux des cotisations de divers régimes spéciaux de sécurité sociale prévoient une montée en charge parallèle et similaire des taux des cotisations à la charge des salariés de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française pour progresser de 9,16 % en 2019 à 10,83 % en 2025.

Ces articles prévoient également une montée en charge progressive des taux de cotisation applicables à l'Opéra national de Paris et à la Comédie-Française. Ces taux doivent atteindre 9,35 % à compter de 2020.

Le régime des ouvriers des établissements industriels de l'Etat

Le taux de la cotisation à la charge des ouvriers de l'Etat est, à l'instar des autres régimes spéciaux, en cours de montée en charge. Il s'établira à 11,10 % à compter de 2020 (cf. article 1er du décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010 portant relèvement du taux de cotisation des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat). Les employeurs sont quant à eux soumis à une contribution dont le montant évolue chaque année (34,63 % en 2018 – cf. décret n° 2008-1328 du 15 décembre 2008 relatif au taux des cotisations du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat).

Le régime des salariés des mines

Le taux de cotisation global s'élève 15,60 %, dont 7,85 % à la charge du salarié et 7,75 % à la charge de l'employeur sur une assiette plafonnée au même niveau que le plafond applicable aux salariés du régime général (cf. article L. 241-3 CSS) (cf. article 90 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines). Ce dernier acquitte en plus une cotisation de 1,6% de la rémunération totale.

Le régime des employés du Port autonome de Strasbourg

Les taux des cotisations diffèrent selon la date d'embauche des salariés. Pour les salariés embauchés avant 1984, le taux de cotisation à la charge des salariés est en cours de montée en charge pour atteindre 2,73 % en 2025. Pour les salariés embauchés après 1984, le taux atteindra 10,58 % en 2025. L'employeur participe au financement du régime en versant une contribution d'équilibre.

L'assiette de cotisation du régime des marins est particulière, étant définie de manière forfaitaire en fonction de la catégorie à laquelle le marin appartient. Les taux de cotisations applicables au secteur sont également très spécifiques. Les cotisations du régime des marins font donc l'objet d'un traitement adapté.

Synthèse des taux de cotisations applicables dans les régimes spéciaux en 2018

	Assiette de cotisation	Taux de cotisation à la charge des salariés	Taux de cotisation à la charge des employeurs	
			Taux équivalent aux régimes de droit commun	Taux finançant les droits spécifiques
SNCF	Assiette réduite	8,79 %	23,25 %	13,85 %
RATP	Assiette réduite	12,55 %	19,29 %	
IEG	Assiette réduite	12,68 %	29,97 %	16,43 %
CRPCEN	Assiette de droit commun	12,93 %	16,60 %	
Opéra national de Paris	Assiette réduite	8,84 %	9,25 %	
Comédie-Française	Assiette réduite	8,84 %	9,25 %	
Ouvriers de l'Etat	Assiette réduite	10,56 %	34,63 %	

Mines	Assiette réduite	7,85 %	7,25 % sur une assiette plafonnée et 1,60 % sur une assiette déplafonnée	
Port autonome de Strasbourg	Assiette réduite	8,69 % (salariés embauchés après 1984) ou 0,84 % (salariés embauchés avant 1984) puis évolution	Contribution employeur	
Banque de France	Assiette réduite	9,97 %	Subvention employeur	

Régimes	Prestations 2018	Cotisations 2018
CPRP-SNCF	5 327	2 009
FSPOEIE	1 853	397
CANSSM	1 367	9
ENIM	1 036	116
CRP-RATP	1 153	487
CROPERA	28	12
CRPCEN	868	585
CR-CF - *Comédie française*	6	2
CNIEG	5 004	3 561
Banque de France	486	
Port autonome de Strasbourg		
TOTAL	**11 790**	**3 617**

4.2. 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

4.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les modalités de transition applicables aux cotisations dues par les salariés affiliés aux régimes spéciaux et à leurs employeurs.

4.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les assurés des régimes spéciaux connaissent actuellement des spécificités en matière de cotisations (taux de cotisation plus élevés ou moins élevés que le taux de droit commun, répartition spécifique des cotisations entre employeurs et salariés, assiette de cotisation réduite par rapport au droit commun, etc.). Compte tenu de l'objectif d'équité porté par la loi, ces situations dérogatoires ne trouveront plus de justifications dans le système universel de retraite.

C'est ainsi que le système universel de retraite prévoit d'affilier à l'assurance vieillesse du régime général l'ensemble de assurés des régimes spéciaux afin de garantir une stricte équité dans les efforts réalisés par les assurés en termes de niveau de cotisation, pour qu'à revenus identiques, les droits à retraite attribués soient équivalents.

Toutefois, afin d'éviter de bouleverser les équilibres sociaux existants au sein des entreprises concernées et d'assurer une bascule progressive vers le système universel de retraite, une transition vers le système de cotisations cible doit être prévue.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

4.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Option visant à appliquer les assiettes et les taux de cotisations de droit commun sans transition

L'option visant à appliquer aux assurés et aux employeurs des régimes spéciaux dès l'entrée en vigueur de la loi les assiettes et taux de cotisations prévus en cible pour les salariés de droit commun n'est pas envisageable compte tenu des écarts de niveaux de cotisations actuels avec le droit commun. Une mise en œuvre immédiate des taux et des assiettes de cotisation du système universel pourrait en effet avoir des conséquences importantes sur le pouvoir d'achat des salariés concernés et sur l'équilibre financier des entreprises.

Option visant à définir dans le projet de loi les modalités de transition applicables aux assiettes et taux cotisations

Cette option consisterait à définir dans le projet de loi les modalités de transition en matière d'assiette et de taux de cotisation dus par les assurés des régimes spéciaux et leurs employeurs. Il s'agirait de prévoir une transition des niveaux de cotisations actuellement applicables vers les assiettes et taux de cotisations cibles du système universel.

Ces transitions font cependant l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales représentatives de chacun de ces régimes ainsi qu'avec les entreprises qui n'est pas achevée. Le Gouvernement souhaite pouvoir fixer par voie d'ordonnance et poursuivre ces concertations afin de pouvoir adapter les transitions au plus près des spécificités de chacun des régimes tout en tenant compte des paramètres que le législateur aura adopté pour le régime cible.

4.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures afin de définir les modalités de transition en matière d'assiettes et de taux de cotisations applicables aux assurés des régimes spéciaux et à leurs employeurs permettant d'atteindre les assiettes et taux globaux fixés en application des règles de droit commun, afin de garantir une équité contributive entre les assurés, et corrélativement des droits à la retraite identiques.
Il adapte par ailleurs les dispositions spécifiques relatives aux assiettes de cotisations actuellement applicables au régime des clercs et employés de notaire.

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

Le présent article prévoit que l'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation.

Ce délai est nécessaire afin d'organiser une concertation approfondie avec les organisations syndicales et les employeurs des régimes spéciaux pour prendre en compte les spécificités de chacun des secteurs.

TABLEAU COMPARATIF

Article 3 de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires	Article 3 modifié de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires
Par. 1er-La caisse de retraite et de prévoyance prévue à l'article 1er de la présente loi reçoit : 1° Une cotisation obligatoire pour toutes les notaires en exercice ayant des clercs et employés, ainsi que pour les chambres, caisses et organismes visés à l'article 1er. Cette cotisation est égale à un pourcentage, fixé par décret, des salaires, gratifications et avantages de toute nature alloués par les employeurs aux clercs et employés, sans exception ni réserve ; 2° Une autre cotisation obligatoire pour tous les notaires en exercice égale à un pourcentage, fixé par décret, de l'ensemble des émoluments et honoraires définis par les textes législatifs ou réglementaires en vigueur et prélevés sur le montant desdits émoluments et honoraires ; 3° Une cotisation obligatoire pour les clercs et employés visés à l'article 1er. Cette cotisation est égale à un pourcentage, fixé par décret, des salaires, gratifications et avantages de toute nature qui leur sont alloués par les employeurs, sans exception ni réserve. Cette cotisation sera obligatoirement retenue par les notaires et autres organismes employeurs et versée par eux à la caisse en	Par. 1er-La caisse de retraite et de prévoyance prévue à l'article 1er de la présente loi reçoit : 1° Une cotisation obligatoire pour toutes les notaires en exercice ayant des clercs et employés, ainsi que pour les chambres, caisses et organismes visés à l'article 1er. Cette cotisation **est assise sur les rémunérations entrant dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale conformément à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale** ~~est égale à un pourcentage, fixé par décret, des salaires, gratifications et avantages de toute nature alloués par les employeurs aux clercs et employés, sans exception ni réserve~~ ; 2° Une autre cotisation obligatoire pour tous les notaires en exercice égale à un pourcentage, fixé par décret, de l'ensemble des émoluments et honoraires définis par les textes législatifs ou réglementaires en vigueur et prélevés sur le montant desdits émoluments et honoraires ; 3° Une cotisation obligatoire pour les clercs et employés visés à l'article 1er. Cette cotisation **est assise sur les rémunérations entrant dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale conformément à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale** ~~est égale à un pourcentage,~~

même temps que leur cotisation personnelle, à laquelle sera joint, en ce qui concerne les notaires, le produit de la cotisation visée au 2°, le tout dans les délais et conditions déterminés par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 5 de la présente loi. 4° Une cotisation obligatoire assise sur les avantages de retraite servis par la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires, à un taux et dans des conditions fixés par décret, à l'exclusion des avantages servis aux personnes ne relevant pas du régime d'assurance maladie et maternité des clercs et employés de notaires. Sont également exonérés de cette cotisation les pensionnés relevant du 2° du III de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale. Par. 2-Les cotisations qui ne sont pas versées dans le délai fixé par le décret en Conseil d'Etat sont passibles d'une majoration.	~~fixé par décret, des salaires, gratifications et avantages de toute nature qui leur sont alloués par les employeurs, sans exception ni réserve~~. Cette cotisation sera obligatoirement retenue par les notaires et autres organismes employeurs et versée par eux à la caisse en même temps que leur cotisation personnelle, à laquelle sera joint, en ce qui concerne les notaires, le produit de la cotisation visée au 2°, le tout dans les délais et conditions déterminés par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 5 de la présente loi. 4° Une cotisation obligatoire assise sur les avantages de retraite servis par la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires, à un taux et dans des conditions fixés par décret, à l'exclusion des avantages servis aux personnes ne relevant pas du régime d'assurance maladie et maternité des clercs et employés de notaires. Sont également exonérés de cette cotisation les pensionnés relevant du 2° du III de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale. Par. 2-Les cotisations qui ne sont pas versées dans le délai fixé par le décret en Conseil d'Etat sont passibles d'une majoration.

Article 20 : Travailleurs non-salariés

Article 21 : Travailleurs non-salariés - transitions

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le régime d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés (artisans, commerçants, professions libérales et exploitants agricoles) varie en fonction des professions concernées. Toutes ces professions s'acquittent de cotisations d'assurance vieillesse de base et complémentaire obligatoires personnelles dont les taux varient fortement selon les professions.

1.1.1. Régime de retraite de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants (SSTI)

Les artisans, les commerçants et les membres des professions libérales non réglementées affiliés à la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants s'acquittent d'une cotisation d'assurance vieillesse de base assise sur leur revenu d'activité indépendante, pour partie dans la limite du PASS (40 524 € en 2019) et pour partie sur la totalité du revenu, ainsi que d'une cotisation de retraite complémentaire assise sur ce même revenu dont le taux varie en fonction de la tranche concernée.

Régime de retraite des travailleurs non-salariés non agricoles affiliés à la sécurité sociale des travailleurs indépendants

	Assiette	Taux de cotisation ou montant
Retraite de base	Revenu dans la limite de 1 PASS	17,15 %
	Totalité du revenu	0,60 %
	Cotisation minimale (revenu inférieur à 11,5 % du PASS* soit 4 660 €)	827 €
Retraite complémentaire	Revenu dans la limite de 37 846 €[1]	7 %
	Revenu compris entre 37 846 € et 158 928 € (4 PASS)	8 %

[1] Plafond spécifique du régime complémentaire des indépendants.

1.1.2. La retraite des travailleurs non-salariés des professions agricoles

Le régime de retraite des travailleurs non-salariés des professions agricoles repose sur un système à trois étages financé par trois cotisations assises sur les revenus d'activité indépendante :

- l'assurance vieillesse individuelle (AVI) financée par une cotisation assise sur le revenu dans la limite du PASS. Cette cotisation est soumise à une assiette minimale égale à 800 heures SMIC (8 024 € en 2019).

- l'assurance vieillesse agricole financée par une cotisation assise pour partie sur le revenu dans la limite du PASS et pour partie sur la totalité du revenu. Cette cotisation est soumise à une assiette minimale de 600 heures SMIC (6 018 € en 2019).

- la retraite complémentaire financée par une cotisation assise sur la totalité du revenu et soumise à une assiette minimale de 1 820 heures SMIC (18 254 € en 2019).

Régime de retraite des non-salariés agricoles

	Assiette	Taux de cotisation ou montant
Assurance vieillesse individuelle (AVI)	Revenu dans la limite de 1 PASS	3,32 %
	Cotisation minimale (revenu inférieur à 800 SMIC horaire - 8024 €)	266 €
Assurance vieillesse agricole (AVA)	Revenu dans la limite de 1 PASS	11,55 %
	Totalité du revenu	2,24 %
	Cotisation minimale (revenu inférieur à 600 SMIC horaire - 6018 €)	830 €
Retraite complémentaire	Totalité du revenu	4 %
	Minimale (revenu inférieur à 1820 SMIC horaire - 18 254,6 €)	730 €

1.1.3. Régime de retraite de base des professionnels libéraux affiliés à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)

Les professions libérales réglementées mentionnées à l'article L. 640-1 du code de la sécurité sociale sont affiliées à la CNAVPL pour le régime de retraite de base et sont affiliées au régime de retraite complémentaire institué par la section professionnelle dont elles relèvent.

À l'instar des autres travailleurs indépendants non agricoles, la cotisation de retraite de base des professions libérales est assise sur la même assiette que les autres cotisations de sécurité sociale, c'est dire le revenu d'activité indépendante de l'année N.

Le régime de retraite de base des professions libérales est financé par une cotisation assise pour partie sur les revenus d'activité indépendante dans la limite du PASS et pour partie sur ces mêmes revenus dans la limite de 5 PASS. Cette cotisation est soumise à la même assiette minimale que la cotisation de retraite de base des travailleurs indépendants affiliés à la SSTI (11,5 % du PASS soit 4 660 € en 2019).

	Revenu	Taux de cotisation ou montant
Retraite de base – CNAVPL	Revenu dans la limite de 1 PASS	8,23 %
	Revenu dans la limite de 5 PASS	1,87 %
Cotisation minimale	Revenu inférieur à 11,5 % du PASS soit 4 660 €	471 €

1.1.4. Les différents régimes de retraite complémentaire des professionnels libéraux affiliés à la CNAVPL

À la différence de celle de leur retraite de base, l'assiette des cotisations de retraite complémentaire des membres des professions libérales varie en fonction des sections professionnelles (revenus d'activité indépendante de l'année N-1 ou N-2, moyenne des revenus des trois années précédentes, commissions et rémunérations brutes des agents généraux d'assurance etc.). Chaque régime de retraite complémentaire repose sur un système de cotisations spécifiques assis soit sur une cotisation proportionnelle au revenu, soit sur des cotisations forfaitaires par tranche de revenu, soit sur un système hybride composé d'une cotisation forfaitaire et d'une cotisation proportionnelle au revenu.

Les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés mentionnés à l'article L. 646-1 du code de la sécurité sociale bénéficient pour leur part d'un régime d'assurance vieillesse supplémentaire obligatoire dont le financement est assuré par des cotisations assises sur les revenus issus de l'activité conventionnée de ces professionnels au deux tiers prise en charge par l'assurance maladie. La détermination des paramètres et la gestion sont confiées aux sections professionnelles (CARDSF, CARMF, CARPIMKO, CAVP).

	CARCDSF			CARMF		CARPIMKO		CAVP		CARPV	CAVAMAC	CAVEC	CAVOM	CIPAV	CPRN
	Régime complémentaire	Régime PCV-CD	Régime PCV-SF	Régime complémentaire	Régime PCV	Régime complémentaire	Régime PCV	Régime complémentaire	Régime PCV	Régime complémentaire	Régime complémentaire	Régime complémentaire	Régime complémentaire	Régime complémentaire	Régime complémentaire
Assiette	Revenus d'activité	Revenus d'activité	Revenus d'activité	Revenus d'activité	Revenus conventionnels	Revenus d'activité	Revenus conventionnels	Revenu d'activité	Revenu d'activité	Revenus d'activité	Commissions et rémunérations brutes déclarées aux contributions directes	Revenus d'activité	Revenu d'activité	Revenus d'activité	Moyenne des produits de base de l'office
Année de référence	N-1	N-2	/	N-2	N-2	N-2 N-1 à compter du 01/01/2020	N-2	N-2	N-2	N-2	N-1	N-1	N-2	N	Moyenne des années N-4 à N-2 pour les 2 sections du RC
Part forfaitaire	2 664 €	Part affilié: 1 427,40 € Part AMO : 2 854,80 €	Part affilié: 260 € Part AMO : 520 €	/	Secteur 1: Part affilié: 1 691 € Part AMO : 3 382 € Secteur 2 : Part affilié: 5 073 €	1 624 €	Part affilié: 195 € Part AMO : 390 €	/	Part affilié: 576 € Part AMO : 1 152 €	Cotisation forfaitaire en fonction d'une classe de cotisation fixée par tranches de revenus (de 7 507,20 € à 11 260,80 €)	/	Cotisation forfaitaire en fonction d'une classe de cotisation fixée par tranches de revenus (de 639 € à 19 965 €)	/	Cotisation forfaitaire en fonction d'une classe de cotisation fixée par tranches de revenus (de 1 315 € à 17 095 €)	Section B: Cotisation forfaitaire en fonction d'une classe de cotisation fixée par tranches de revenus (de 2 270 € à 18 160 €)

Part proportionnelle	0,85 % entre 0,85 et 5 fois le PASS) + PEC AMO	Part affilié: 0,725 % jusqu'à 5 PASS Part AMO : 0,725 % jusqu'à 5 PASS	/	9,80 % jusqu'à 3,5 PASS	Secteur 1: Part affilié: 1,20 % jusqu'à 5 PASS Part AMO : 2,4 % jusqu'à 5 PASS Secteur 2 : Part affilié: 3,60 % jusqu'à 5 PASS	3 % de 25 246 € à 174 113 €	/	5 800 €	Part affilié: 0,15 % jusqu'à 5 PASS Part AMO : 0,15 % jusqu'à 5 PASS	/	8,16 % dont 3 % pris en charge par le concours des compagnies mandantes	/	12,5 % dans la limite de 8 PASS	/	4,00%

1.1.5. Régime de retraite des avocats

La Caisse nationale des barreaux français (CNBF) gère un régime de base d'assurance vieillesse en annuités et un régime complémentaire en points des avocats dès leur inscription au barreau, qu'ils exercent en qualité de non-salarié ou de salarié.

Le régime de base des avocats fonctionne selon un modèle forfaitaire : le montant de la retraite de base est fixé à 16 999 € en 2019 pour une carrière complète ; le calcul s'effectue au *prorata temporis* de la durée de la carrière, comme pour le régime général. Au titre de ce régime, les avocats versent une cotisation forfaitaire calculée en fonction d'une grille d'ancienneté d'exercice à compter de la première inscription au barreau et une cotisation proportionnelle dont le taux est de 3,10 % (pour la part des revenus inférieurs à 291 718 €). Le financement du régime de base est aussi assuré en partie par un impôt, le droit de plaidoirie ou par une contribution équivalente au droit de plaidoirie. Le droit de plaidoirie est fixé à 13€ par acte et la contribution équivalente est due pour chaque tranche de 575 € de revenus en 2019.

Le régime complémentaire propose des cotisations proportionnelles dont le taux varie de 3,80 % à 10,9 % en fonction de cinq classes de cotisation et de quatre tranches de revenu. Afin d'assurer la pérennité du régime, la CNBF a entrepris une réforme du régime complémentaire qui doit s'appliquer progressivement entre 2015 et 2029. Au sein de chaque tranche de revenus, les cotisations vont augmenter chaque année (pour s'étager de 6 % à 17,9 % en 2029 selon la tranche de revenus).

4.2. 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

4.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les règles communes de cotisations pour l'ensemble des assurés sociaux. Le système universel de retraite vise notamment à instaurer un système unique de cotisations pour l'ensemble des travailleurs non-salariés et à adapter l'assiette des cotisations créatrices de droits puisqu'elles seront désormais calculées dans la limite de trois fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS).

4.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article a pour objectif une convergence de l'effort contributif de l'ensemble des travailleurs indépendants non agricoles, dont les professions libérales et les travailleurs non-salariés agricoles. Il s'agit en particulier d'assurer une équité contributive entre assurés, de rendre le système de retraite plus lisible et plus compréhensible pour tous.

Toutefois, cette convergence devra se faire selon une transition très progressive et selon des modalités adaptées à la situation de chaque population, qui seront définies par ordonnance.

Ainsi les professions libérales sont caractérisées par une grande diversité de barèmes de cotisations, qui varient selon la profession exercée. Cette hétérogénéité est la traduction de régimes de retraite à assise professionnelle très étroite, dont les principaux paramètres dépendent de la situation démographique et économique propre à ces professions. Elle doit donc être prise en compte dans la détermination de transitions adaptées.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

4.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Le barème de cotisation retenu pour les salariés (28,12 % jusqu'à 3 PASS) aurait pu être appliqué aux travailleurs indépendants dans les mêmes conditions que pour les salariés. Toutefois, un tel barème n'est pas adapté aux spécificités de l'activité économique des travailleurs non-salariés et s'avère trop éloigné des conditions actuelles de leur effort contributif. En effet, les travailleurs indépendants acquittent des cotisations personnelles tandis que les cotisations applicables aux travailleurs salariés sont supportées par ces derniers et par leurs employeurs. Pour ne pas remettre en cause l'équilibre économique des professions indépendantes, il a été choisi de proposer un barème adapté.

4.2. DISPOSITIF RETENU

3.2.1. Un barème de cotisation unique pour l'ensemble des travailleurs indépendants et des taux alignés sur ceux des salariés en cible.

Le système universel de retraite doit reposer sur un barème de cotisations retraite unique pour l'ensemble des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles. Ce barème de cotisations sera mis en place avec certaines adaptations afin d'assurer une plus grande équité avec les salariés, sans remettre en cause l'équilibre économique de leur activité.

Le barème proposé modifie le système dégressif de cotisations en vigueur actuellement dans les régimes de retraite de base de l'ensemble des travailleurs indépendants. La cotisation d'assurance vieillesse applicable aux travailleurs non-salariés se composera ainsi :

- D'une part calculée sur les revenus d'activité des travailleurs indépendants dans la limite du PASS dont le taux de 28,12 % correspond à la somme des taux des cotisations salariale et patronale (25,31 % de part plafonnée et 2,81% de part déplafonnée) ;
- D'une part calculée sur la part des revenus compris entre 1 et 3 PASS dont le taux correspond à la seule part salariale (10,13 %) et à la part déplafonnée (2,81 %) ;
- D'une part calculée sur la totalité des revenus au-delà de 3 PASS qui ne sont soumis qu'à la seule part déplafonnée de la cotisation à hauteur de 2,81 %.

Ainsi, les travailleurs indépendants participeront équitablement au financement mutualisé du système de retraite en s'acquittant sur l'ensemble de leur revenu de la part déplafonnée de la cotisation d'assurance vieillesse au même niveau que les salariés et leurs employeurs.

Comme pour l'ensemble des assurés, l'application d'exonération de cotisations qui font l'objet d'une prise en charge intégrale par un tiers, d'une compensation par le budget de l'État ou d'une affectation de ressources équivalentes n'aura pas pour effet de minorer les droits des assurés, auxquels sera ouvert le nombre de points qu'ils auraient obtenus en l'absence d'application de ces exonérations.

Taux de cotisation retraite des non-salariés dans le système universel

	Taux de cotisation plafonnée	Taux de cotisation déplafonnée	Total
Revenu jusqu'au PASS	25,31 %	2,81 %	28,12 %
Revenu compris entre 1 et 3 PASS	10,13 %	2,81 %	12,94 %
Revenu au-delà de 3 PASS		2,81 %	2,81 %

Les cotisations d'assurance vieillesse de l'ensemble des travailleurs indépendants non agricoles seront définies à l'article L. 611-2 du code de la sécurité sociale. Cet article sera applicable à l'ensemble des travailleurs indépendants non agricoles (artisans, commerçants, professions libérales).

Les dispositions relatives aux cotisations d'assurance vieillesse des exploitants agricoles et chefs d'exploitation agricole, seront maintenues à l'article L. 731-65 du code rural et de la pêche maritime. Cet article, par renvoi aux dispositions de l'article L. 611-2 du code de la sécurité sociale, conduit à leur appliquer les mêmes modalités de calcul que pour les autres travailleurs non-salariés

3.2.2 Un passage au système universel de retraite qui s'accompagnera d'une modernisation et d'une simplification de l'assiette de cotisations et de contributions des travailleurs indépendants

Il est proposé que la création du système universel de retraite s'accompagne d'une simplification majeure des modalités de calcul et de déclaration des cotisations et contributions sociales (CSG-CRDS) des travailleurs indépendants, en mettant fin à la circularité du calcul de l'assiette actuelle des cotisations et de celle de la CSG.

En effet, les cotisations sont actuellement assises sur le bénéfice fiscal des travailleurs indépendants duquel ces mêmes cotisations ont été préalablement déduites.

La CSG est en revanche calculée sur le bénéfice fiscal majoré du montant des cotisations sociales mais déjà minoré de la part déductible de la CSG.

Outre la complexité inhérente au mode de calcul de ces cotisations et contributions, qui impose de déterminer leurs montants pour déterminer l'assiette sur laquelle elles sont calculées, l'assiette nette des cotisations des travailleurs indépendants engendre de fortes disparités par rapport aux salariés.

Ainsi les cotisations des indépendants calculées sur leur revenu, net de ces cotisations, représentent, même à taux égal, un poids moindre que celui des cotisations acquittées par les salariés et leurs employeurs sur la base d'un revenu brut. Il en résulte une moindre contribution aux différents risques sociaux, susceptible de soulever des questions d'équité et ayant pour effet de limiter la constitution de leurs droits dans le cadre du système universel de retraite. À l'inverse, la CSG et la CRDS des travailleurs indépendants, calculées sur la base du cumul du revenu net et de l'ensemble des cotisations sociales, représentent un poids plus important pour eux que pour les salariés. Ces derniers s'en acquittent sur leur revenu net augmenté des cotisations salariales. Aussi, pour un même revenu net donné, un travailleur indépendant acquitte moins de cotisations sociales mais davantage de CSG et de CRDS qu'un salarié.

Dans la continuité des travaux engagés en vue de simplifier le droit applicable aux travailleurs indépendants et notamment les modalités de détermination de leurs cotisations sociales et d'assurer l'équité entre travailleurs indépendants et salariés dans le système universel des retraite, l'article 21 prévoit qu'une ordonnance définira, à niveau de prélèvement social inchangé, les modifications à apporter à l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale des travailleurs indépendants afin qu'elles soient calculées à l'avenir sur une assiette dont le niveau ne dépendrait plus du montant de ces mêmes cotisations et contributions.

Pour mettre fin au caractère circulaire du calcul réalisé aujourd'hui, il est proposé de calculer ces cotisations sur la base des bénéfices retenus avant déduction des cotisations sociales obligatoires et la part déductible de la CSG. À ce revenu dit « super-brut » serait appliqué un abattement afin que l'assiette soit plus proche de l'équivalent d'une assiette « brute », comme pour les salariés. Au final, l'ensemble des cotisations, la CSG et la CRDS seraient calculées sur cette nouvelle assiette, ce qui permettrait aussi de mettre fin à la circularité du calcul de la CSG déductible.

Ce changement d'assiette permettrait à tout cotisant de calculer simplement les cotisations et contributions par application d'un taux à une assiette déterminée sans référence à ces mêmes prélèvements. Il réduirait le poids des contributions par rapport au revenu net, améliorant la comparabilité et l'équité de traitement entre les travailleurs indépendants et les salariés. En sens

inverse il augmenterait le poids des cotisations sociales, permettant d'améliorer l'ouverture des droits.

Concrètement, l'assiette de calcul des cotisations et contributions sociales serait constituée du revenu établi en déduisant l'ensemble des charges déductibles admises en matière fiscale comme en matière sociale, sauf les cotisations, et diminué d'un montant d'abattement.

En pratique, ce montant serait donc déterminé sur les mêmes bases que l'assiette actuelle et comprendrait les mêmes éléments, mais selon un procédé différent. L'assiette correspondrait comme aujourd'hui au revenu retenu pour le calcul de l'impôt, augmenté des réintégrations prévues actuellement à l'article L. 131-6 du CSS, et avant déduction des cotisations sociales obligatoires prévues à l'article 154 *bis* du code général des impôts et de la part déductible de la CSG, mais sans qu'il soit nécessaire de calculer d'abord le revenu fiscal, et donc les cotisations elles-mêmes, pour déterminer l'assiette. Au moment de calculer son bénéfice, dans le cadre de l'arrêté de ses comptes, le travailleur indépendant ou son comptable déterminera par conséquent, sur la base du niveau ainsi défini, par la simple application des taux de cotisations, le revenu net d'une part et les cotisations et contributions dues de l'autre.

L'article 21 habilite également le Gouvernement à modifier par ordonnance les règles relatives à d'une part à l'assiette des cotisations sociales et à l'assiette des contributions sociales, d'autre part, des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles afin que ces prélèvements sociaux puissent être assis comme pour les salariés sur une assiette brute.

3.2.2. Une convergence progressive vers le système universel de retraite adaptée à la situation de chaque profession.

Afin de lisser pour les différentes catégories d'assurés les effets du passage au système universel de retraite, le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à déterminer par ordonnance les modalités de convergence des assiettes et taux des cotisations dues par les travailleurs indépendants non agricoles et agricoles au titre des régimes de retraite de base et complémentaires actuellement en vigueur vers les cotisations instituées dans le cadre du système universel de retraite. La convergence vers ce système cible de cotisations sera adaptée à chaque profession et élaborée en lien avec chacune d'elles. Cette ordonnance pourra également prévoir des taux d'appel inférieurs à l'unité, pour que les régimes dotés de réserves puissent en utiliser une partie pour réduire l'ampleur de l'éventuelle hausse des prélèvements, ou améliorer le rendement de leur cotisation.

Cette convergence devra être achevée dans un délai maximum de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du système universel de retraite.

3.4.4. Une possibilité de prise en charge par un tiers d'une partie des cotisations des travailleurs indépendants

Le présent article prévoit par ailleurs d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant de la loi permettant la prise en charge par un tiers d'une partie des cotisations d'assurance vieillesse des travailleurs indépendants. Il s'agit de permettre, dans la système universel, la reprise d'un mécanisme déjà existant pour les agents généraux d'assurance (AGA), qui bénéficient depuis 1952 d'une participation de leur compagnie d'assurance mandante au versement de leur

cotisation au régime complémentaire géré par la CAVAMAC. Par ailleurs, cette disposition ouvre la possibilité, pour les avocats, de créer un nouveau mécanisme visant à reproduire, au sein du système universel, la logique de solidarité et de redistribution propre au régime de base géré par la CNBF, fonctionnant sur un principe forfaitaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article modifie le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre VI du code de la sécurité sociale, ainsi que le chapitre II du titre III du livre VII du code rural et de la pêche maritime.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure relève de la seule compétence de la France.

L'article 48 du TFUE se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la CJUE qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime
- de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres

Par conséquent, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des Etats membres (jurisprudence constante de la CJUE), la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts financiers

La réforme entraîne une hausse des cotisations d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés qui sera toutefois compensée par une baisse des autres prélèvements sociaux induite par la réforme parallèle de l'assiette de cotisations et de contributions prévue par l'habilitation à modifier les règles d'assiette prévue à l'article 21.

L'impact financier de la réforme sur les cotisations des travailleurs non-salariés est décrit dans la partie 3-B de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts sur les assurés

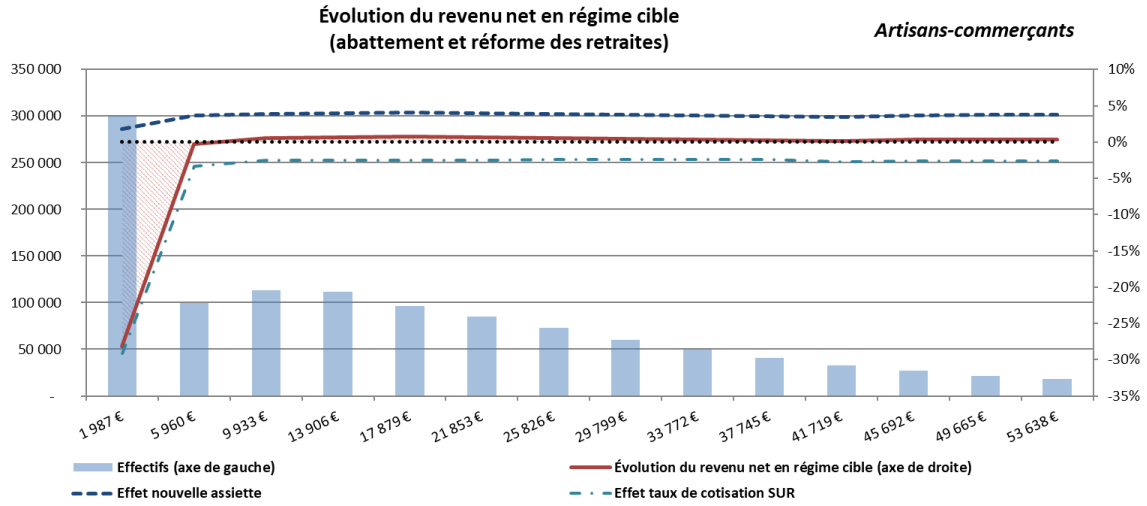
Impact sur les artisans et commerçants et les membres de professions libérales non réglementées relevant de la SSTI

La réforme entraine une hausse des taux de cotisation d'assurance vieillesse des travailleurs indépendants affiliés au titre de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants qui passera, de 24,75 % sous le PASS en 2019 (17,75 % de vieillesse de base et 7 % de retraite complémentaire des indépendants) à 28,12 % à terme sous ce même plafond.

Cette augmentation des prélèvements dus au titre de la retraite sera cependant atténuée par une modification préalable de l'assiette des cotisations et des contributions des travailleurs indépendants qui sera mise en place dans le cadre de l'ordonnance prévue à l'article 21. Les modalités de calcul de cette nouvelle assiette de cotisations et contributions sociales ainsi que la réduction du produit des autres cotisations et contributions qu'elle entraîne permettent en effet de compenser pour les artisans, les commerçants et les membres des professions libérales non réglementées la hausse des cotisations retraite.

Ainsi, à l'exception des assurés ayant les revenus les plus faibles qui cotiseront sur une assiette minimale de cotisation de 450 heures rémunérées au SMIC ou sur option de 600 heures au SMIC – les variations des revenus nets des artisans, commerçants et membres des professions libérales non réglementées consécutives à ces réformes (retraite et assiette des cotisations et contributions) seraient inférieures à 2 %.

À niveau de prélèvements inchangé, cette réforme permettra d'augmenter le nombre de points acquis dans le système universel et ainsi d'augmenter les prestations.



Impact sur les travailleurs non-salariés des professions agricoles

Les cotisations actuelles d'assurance vieillesse des chefs d'entreprises ou d'exploitations agricoles étant assises sur 3 niveaux d'assiette minimale différents (600, 800 et 1820 SMIC), le passage au à une assiette minimale unique égale à la rémunération de 600 heures au SMIC entrainera une baisse importante de prélèvements pour l'ensemble des exploitants agricoles soumis à la cotisation

minimale et ce malgré la hausse des taux de cotisations actuellement de 21,11 % sur les revenus dans la limite du PASS à 28,12 % dans le système universel. Le passage au système universel est donc favorable en termes de prélèvements pour 40 % des assurés qui s'acquitteront de cotisations minimales plus faibles qu'actuellement. Pour les autres assurés, le passage au SUR entrainera en revanche une légère hausse des montants de cotisations d'assurance vieillesse dus.

Impact sur les professionnels libéraux relevant de la CNAVPL

Eléments communs de méthodologie

Les analyses ci-dessous permettent de comparer, pour les professionnels libéraux des professions réglementées et les avocats, les cotisations dues dans les différents régimes en appliquant la réglementation connue en 2019 et les cotisations dues en cas d'application du système universel de retraites, en tenant compte de l'impact de la réforme de l'assiette sociale, sur les cotisations vieillesse, les cotisations hors vieillesse et sur la CSG. Pour chaque population, un impact sur les prestations de retraite a aussi été simulé, sous l'hypothèse d'une carrière complète initiée en 2025, en tant compte d'une période transitoire qui peut s'étendre jusqu'en 2040.

La période transitoire a été simulée de façon conventionnelle, en supposant dans tous les cas qu'elle s'étendrait sur 15 ans : ainsi il est fait l'hypothèse qu'en 2025, les cotisations d'assurance vieillesse sont calculées de sorte que leur montant soit égal à celui de la situation qui aurait prévalu en 2025 en l'absence de réforme ; ce montant évolue ensuite de sorte que chaque année, l'écart à la situation cible diminue de 1/15ème, jusqu'à s'annuler au bout de 15 ans. Cette simulation de la transition vers le régime cible des cotisations est conventionnelle et n'a, à ce stade, qu'une portée indicative. La convergence vers le régime cible des cotisations sera élaborée de façon spécifique et concertée pour chaque régime sur la base des ordonnances prévues par la loi.

La simulation des cotisations avec application du système universel tient compte de la réforme de l'assiette des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants. Cette réforme conduit à calculer la CSG et les cotisations sociales sur une assiette identique.

L'impact de la réforme de l'assiette sociale sur le niveau de cotisations est différent en fonction du revenu des affiliés d'un même régime et est différent pour des affiliés de régimes différents déclarant le même BNC. En effet, l'impact de la réforme de l'assiette dépend du niveau des cotisations vieillesse effectivement acquitté par l'affilié. Les différents régimes d'assurance vieillesse ayant instauré des taux de cotisation différents en fonction du niveau de revenu et différents d'un régime à l'autre, l'impact du changement d'assiette sociale n'est donc pas comparable pour des assurés relevant de régimes différents et pour des assurés d'un même régime disposant de revenus différents.

Au contraire, la réforme de l'assiette sociale permettra à deux assurés relevant de régimes différents et disposant des mêmes revenus d'acquitter le même niveau de cotisations et contributions sociales.

Les prestations servies par le système universel ont été calculées sur une carrière complète effectuée dans chaque régime (sauf exception explicite, les carrières simulées durent 43 ans), sous l'hypothèse que l'assuré obtient le taux plein, tant dans le régime contrefactuel que dans le régime cible. Sauf exception explicite, les revenus augmentent comme le salaire moyen par tête tout au long de la carrière, au rythme de 3,05 % par an et les paramètres du système universel de retraite restent stables (le plafond annuel de la sécurité sociale évolue chaque année comme le salaire moyen par tête).

Pour chaque profession, des cotisations et des prestations « contrefactuelles » ont été simulées. Les règles contrefactuelles de calcul des cotisations ou des prestations sont les règles qui auraient prévalu dans chaque régime en l'absence d'adoption du présent projet de loi. Ces règles ont donc été simulées à partir des règles en vigueur en 2019, projetées sur une durée de 50 ans, en tenant compte des évolutions induites par la réglementation ou suggérées par les rapports actuariels des différents régimes.

Ainsi, s'agissant du régime de retraite de base actuellement commun à toutes les sections professionnelles relevant de la CNAVPL, la valeur de service du point a été indexée sur l'inflation, au taux de 1,75 % par an, conformément à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale.

Les régimes complémentaires des professionnels libéraux et les régimes de retraite des avocats n'ont pas de règles d'évolution par défaut de leurs paramètres de cotisation ou de prestation. Par défaut, les différents paramètres (valeur d'achat, valeur de service, cotisations forfaitaires, prestations forfaitaires) ont été indexés sur l'inflation et le rendement des cotisations a été maintenu constant. En effet, une analyse rétrospective de ces différents paramètres ou les analyses prospectives de ces différents paramètres contenues dans les rapports actuariels fournis par les différents régimes, montre que ces paramètres évoluent sur longue période comme l'inflation ou selon un indicateur moins dynamique que l'inflation. Pour ceux des régimes qui ont prévu au niveau des textes réglementaires un échéancier d'évolution de leurs paramètres, celui-ci a été simulé. Pour les autres régimes, les évolutions recommandées par leurs rapports actuariels pour garantir la survie du régime à long terme (ou pour repousser l'horizon d'extinction des réserves) ont été, le cas échéant, simulées.

S'agissant des praticiens de santé affiliés à la CARPIMKO

Les auxiliaires médicaux bénéficient de trois régimes de retraite : le régime de base de la CNAVPL, le régime complémentaire de la CARPIMKO et le régime de prestations complémentaires vieillesse, partiellement pris en charge par l'assurance maladie obligatoire. Le cumul de ces trois régimes conduit les auxiliaires médicaux à calculer des taux de cotisation plus faibles que dans le système cible. Le système universel pourrait conduire à fortement augmenter les cotisations dues par la majorité des auxiliaires médicaux. Toutefois, cette hausse doit être relativisée au regard de trois effets différents:

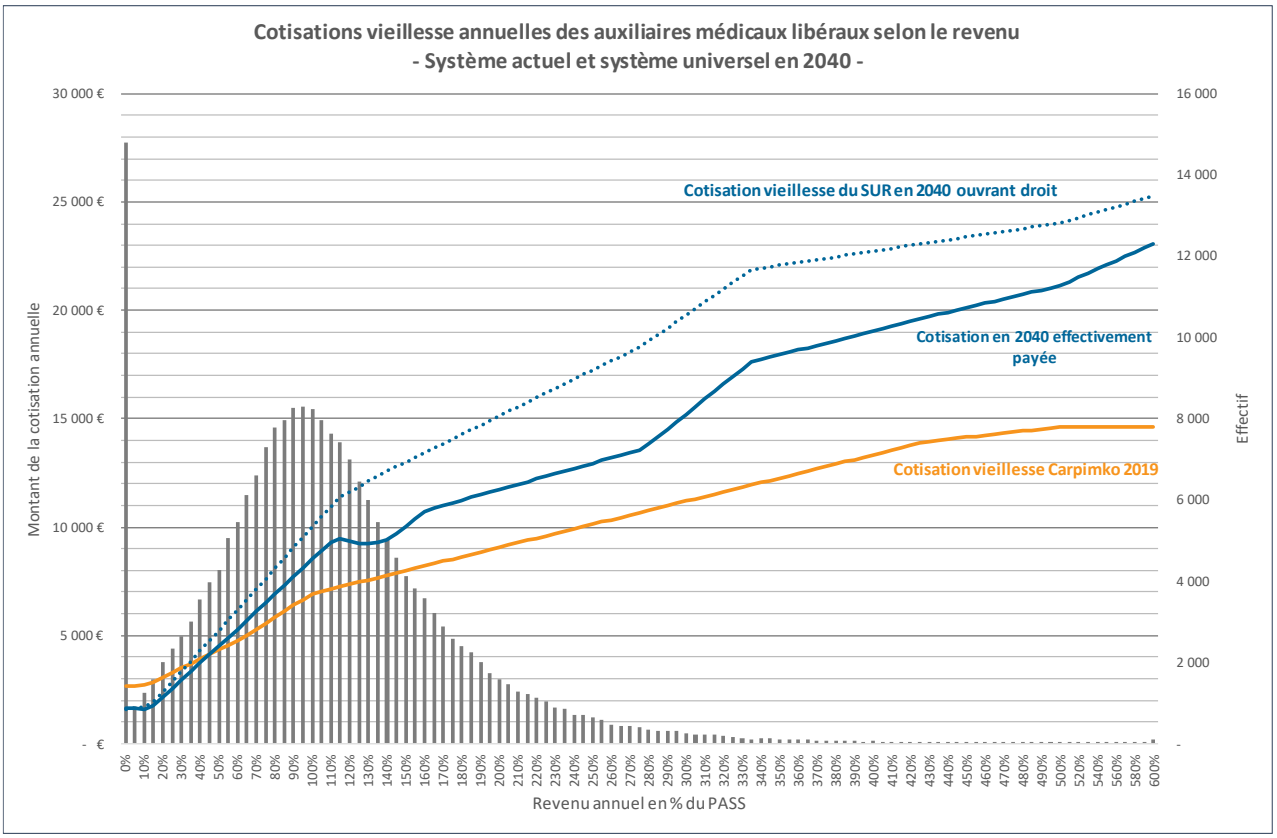
- la réforme de l'assiette de cotisations permet de compenser la hausse des cotisations d'assurance vieillesse par une diminution de la CSG et des cotisations hors vieillesse ;
- les cotisations de la CARPIMKO auraient de toute façon été amenées à augmenter pour assurer l'équilibre financier du régime à moyen terme, même en l'absence d'application du système universel ;
- enfin, en tout état de cause, la convergence vers le taux cible de cotisations serait très progressive et étalée sur 15 ans.

Par ailleurs, les affiliés à la CARPIMKO aux bas revenus sont aujourd'hui soumis à une cotisation forfaitaire élevée au régime complémentaire (1 624 €) : le passage au système universel est donc favorable en termes de prélèvements pour ces assurés dont les revenus sont inférieurs ou égaux à 20 % du PASS, soit 10 % des affiliés, qui s'acquitteront de cotisations minimales plus faibles qu'actuellement.

Cotisations annuelles des affiliés de la CARPIMKO en fonction du revenu annuel exprimé en PASS
- Système actuel (taux 2019) et système universel (taux applicables en 2040) -

		Système actuel			Système universel			Ecart système universel - système actuel		
	Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesses	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesses	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesses	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
CARPIMKO	0,25 PASS	3 274 €	2 654 €	**5 928 €**	2 874 €	2 326 €	**5 199 €**	- 400 €	- 329 €	**- 729 €**
	0,50 PASS	4 338 €	4 398 €	**8 735 €**	5 224 €	3 680 €	**8 904 €**	887 €	- 718 €	**169 €**
	0,75 PASS	5 556 €	6 156 €	**11 711 €**	7 607 €	5 052 €	**12 660 €**	2 051 €	- 1 103 €	**948 €**
	1 PASS	6 923 €	7 928 €	**14 851 €**	10 021 €	6 443 €	**16 465 €**	3 098 €	- 1 485 €	**1 613 €**
	1,50 PASS	7 991 €	13 378 €	**21 370 €**	13 005 €	10 385 €	**23 390 €**	5 014 €	- 2 993 €	**2 021 €**
	2 PASS	9 059 €	17 451 €	**26 510 €**	15 125 €	14 058 €	**29 182 €**	6 066 €	- 3 393 €	**2 673 €**
	2,50 PASS	10 127 €	21 523 €	**31 650 €**	17 281 €	17 276 €	**34 558 €**	7 154 €	- 4 247 €	**2 908 €**
	3 PASS	11 195 €	25 595 €	**36 790 €**	20 309 €	21 797 €	**42 106 €**	9 115 €	- 3 799 €	**5 316 €**

Source : calculs DSS.



Source : données CARPIMKO, calculs DSS.

Lecture : Les 8 500 praticiens déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent en 2019 une cotisation vieillesse de 6 923 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 021 €, en appliquant les taux cibles du système universel (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 485 €, si bien que l'effort serait réduit à 8 537 € (courbe bleue), soit un surcroît de prélèvements sociaux de 1 613 €.

La comparaison des cotisations présentée dans le tableau et le graphique ci-dessus ne permet pas toutefois de tenir compte de la dynamique probable d'évolution des cotisations du régime complémentaire de la CARPIMKO. En effet, d'après le rapport actuariel du régime complémentaire de la CARPIMKO, celui-ci épuiserait ses réserves en 2049 et présenterait à cette date un déficit égal à la moitié de la masse des prestations versées, ce qui obligerait à cette date à doubler les cotisations ou à diviser par deux les prestations. Pour éviter ce scénario, le rapport suggère de baisser le rendement de la cotisation au régime complémentaire de 9,8 % aujourd'hui à 4,36 % en 2039, en augmentant la valeur d'achat du point de 4 % par année.

Trois simulations ont donc été effectuées, pour des auxiliaires médicaux disposant de revenus égaux à 0,5 PASS, 1 PASS et 2 PASS (90 % des auxiliaires médicaux gagnent moins de 2 PASS) en 2019

et progressant au même rythme que l'inflation, pour comparer le niveau des cotisations dues en 2040 avec le système universel et en l'absence de système universel mais en tenant compte de la réforme du régime complémentaire suggérée par le rapport actuariel de la CARPIMKO.

La prise en charge d'une partie des cotisations d'assurance vieillesse des auxiliaires médicaux par l'assurance maladie sera maintenue dans le système universel, à enveloppe budgétaire constante. La négociation conventionnelle entre les représentants des auxiliaires médicaux et l'assurance maladie permettra de déterminer les modalités paramétriques de cette prise en charge. Dans les développements qui suivent, les cotisations d'assurance vieillesse des auxiliaires médicaux sont donc considérées dans leur globalité, sans distinction entre la part payée par l'assurance maladie et la part payée par l'affilié.

Cas d'un auxiliaire médical à 0,5 PASS de revenu

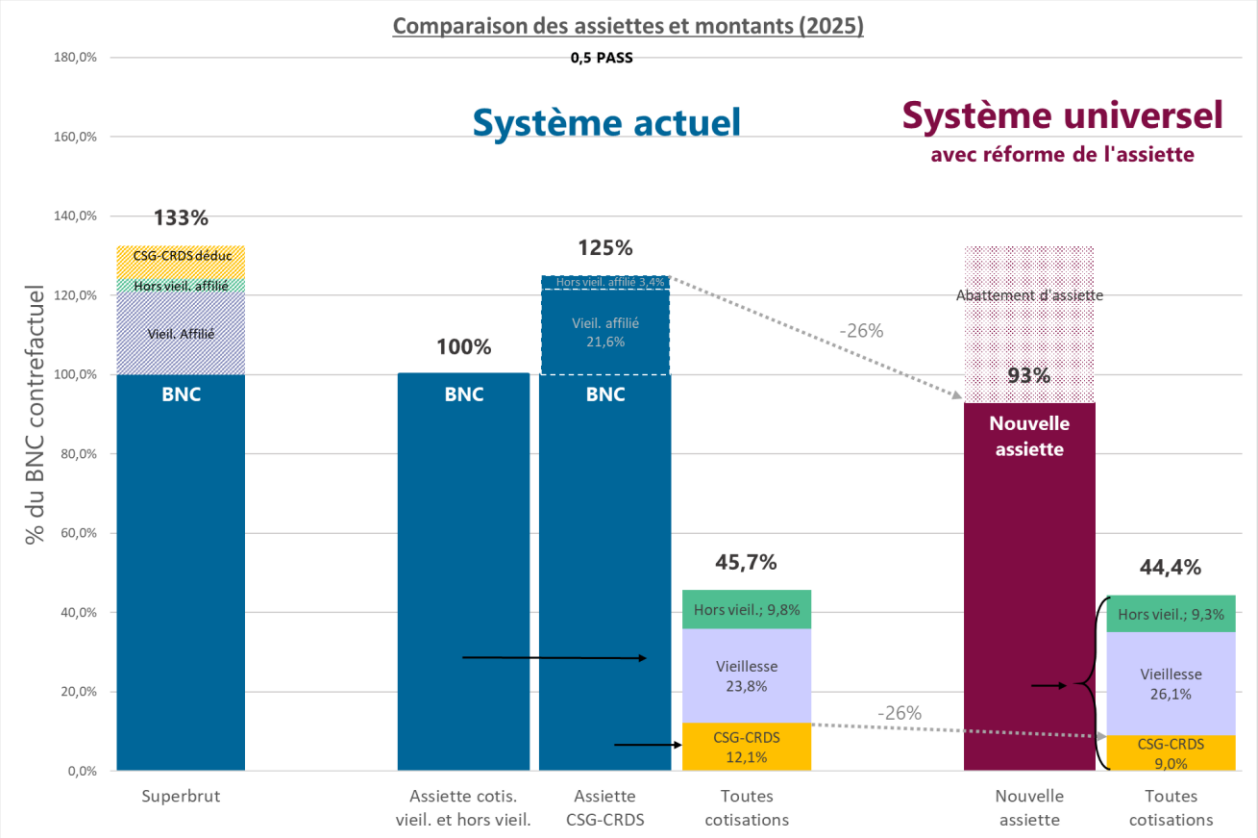
Avec le système actuel (en 2019), un auxiliaire médical au BNC annuel (constitué de revenus conventionnés) équivalent à 0,5 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 21,4 %, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 4 337 €, dont une part est prise en charge par l'AMO.

0,5 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	**10,1%**	**2 046 €**
Cotisation T1	8,2%	1 668 €
Cotisation T2	1,9%	379 €
Régime complémentaire	**8,0%**	**1 624 €**
Cotisation forfaitaire	8,0%	1 624 €
Cotisation proportionnelle	0,0%	- €
Régime PCV	**3,3%**	**666 €**
Part AMO	***2,2%***	***439 €***
Cotisation forfaitaire	1,9%	390 €
Cotisation proportionnelle	0,2%	49 €
Part de l'affilié	***1,1%***	***227 €***
Cotisation forfaitaire	1,0%	195 €
Cotisation proportionnelle	0,2%	32 €
Total	**21,4%**	**4 337 €**
Total (part affilié seulement)	**19,2%**	**3 898 €**

Le passage au système universel, se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de -8,8 points à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. L'effet cumulé du système universel de retraites et de la réforme de l'assiette sociale est donc opposé à la hausse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 6,7 points, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 21,4 % en 2019 à 28,12 %). En effet, cette hausse serait en partie compensée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, assurance maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour l'affilié de la CARPIMKO à 0,5 PASS de revenu serait égale à 93 % du BNC calculé selon les règles actuelles :

- Cela représente donc une diminution de 7 % de l'assiette de cotisations sociales, diminuant d'autant les cotisations d'assurance vieillesse : rapportées au BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse ne représenteront donc que 26,1 % et non 28,12 % ; les cotisations d'assurance maladie, famille et invalidité ne représenteront que 9,3 % du BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme et non 9,8 %[1]. A ce niveau de revenu, compte tenu du barème actuel de la cotisation d'allocations familiales, aucune cotisation famille ne serait due. Le gain associé serait donc de 2,5 points.
- L'assiette de CSG diminuerait de 26 % par rapport à l'assiette actuelle, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter. En l'absence de réforme, la CSG et la CRDS sont calculées sur une assiette égale 125 % du BNC, calculée comme la somme du BNC, des cotisations de la part « affiliée » d'assurance vieillesse et des cotisations maladie, famille et invalidité décès. La réforme de l'assiette sociale conduirait à calculer la CSG et la CRDS sur une assiette égale 93 % du BNC, soit une baisse de ces contributions de 26 %. La CSG et la CRDS représentant 12,1 % du BNC avant réforme, le gain associé serait donc de 3 points.



**Le taux de cotisation vieillesse CARPIMKO est de 23,8 % et non 21,4 % car il est tenu compte des hausses de cotisations suggérées par le rapport actuariel de la CARPIMKO entre 2019 et 2025 (cf infra).*

La réforme de l'assiette permettrait donc de compenser la hausse du taux facial de cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel (+6,7 pts) à hauteur de 5,4 points.

[1] La diminution des cotisations hors vieillesse (5 %) est plus faible que la diminution de l'assiette sociale (7 %) du fait de la cotisation d'invalidité décès, forfaitaire, dont le montant ne dépend pas de l'assiette.

L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une hausse des prélèvements sociaux équivalente à 1,3 points de BNC du système actuel, qui s'étalerait sur une période de 15 ans à compter de 2025.

Toutefois, la CARPIMKO serait amenée à augmenter ses cotisations sur la même période pour pérenniser le financement du régime complémentaire, comme l'indique son rapport actuariel, en augmentant la cotisation forfaitaire de 4 % par an en plus de l'inflation jusqu'à 2039. Ainsi, en l'absence de mise en œuvre du système universel de retraites, les cotisations d'assurance vieillesse de la CARPIMKO augmenteraient de 2,4 points à horizon 2025 et de 7,8 points à horizon 2040, soit un total de 10,1 points.

Pour l'affilié de la CARPIMKO à 0,5 PASS de revenu, le passage au système universel permettrait donc de diminuer en 2040 de 9 points le montant des prélèvements sociaux qui auraient été acquittés.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	**6,7 pts**
Cotisations vieillesse	6,7 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	**-5,4 pts**
Cotisations vieillesse	-2,0 pts
Cotisations hors vieillesse	-0,5 pts
CSG/CRDS	-2,9 pts
Effet hausse CARPIMKO	**-10,1 pts**
Cotisations vieillesse 2019-2025	-2,4 pts
Cotisations vieillesse 2025-2040	-7,8 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	**-8,8 pts**

Source : calculs DSS

Cas d'un auxiliaire médical à 1 PASS de revenu

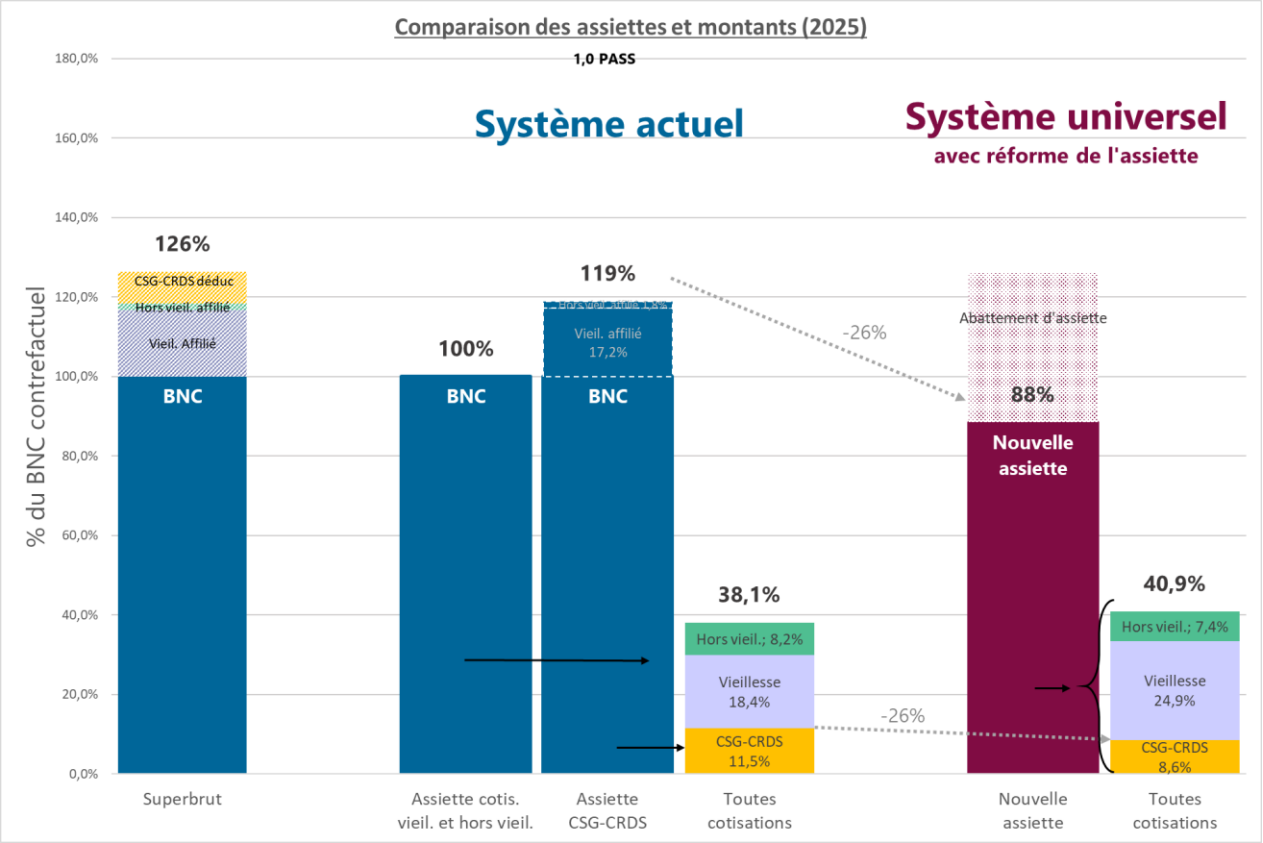
Avec le système actuel (en 2019), un auxiliaire médical au BNC annuel (constitué de revenus conventionnés) équivalent à 1 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 17,1 %, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 6 922 €, dont une part est prise en charge par l'AMO.

1,0 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	**10,1%**	**4 093 €**
Cotisation T1	8,2%	3 335 €
Cotisation T2	1,9%	758 €
Régime complémentaire	**5,1%**	**2 082 €**
Cotisation forfaitaire	4,0%	1 624 €
Cotisation proportionnelle	1,1%	458 €
Régime PCV	**1,8%**	**747 €**
Part AMO	***1,2%***	***487 €***
Cotisation forfaitaire	1,0%	390 €
Cotisation proportionnelle	0,2%	97 €
Part de l'affilié	***0,6%***	***260 €***
Cotisation forfaitaire	0,5%	195 €
Cotisation proportionnelle	0,2%	65 €
Total	**17,1%**	**6 922 €**
Total (part affilié seulement)	**15,9%**	**6 435 €**

Le passage au système universel, se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de -0,8 points à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette baisse va donc à rebours de la hausse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 11 points, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 17,1 % en 2019 à 28,12 %). En effet, cette hausse serait en partie compensée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi et pour partie ne ferait que reproduire des hausses de cotisations que le régime complémentaire de la CARPIMKO serait de toute manière contraint d'adopter entre 2020 et 2040.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, assurance maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour l'affilié de la CARPIMKO à 1 PASS de revenu serait égale à 88 % du BNC calculé selon les règles actuellement en vigueur :

- Cela représente donc une diminution de 12 % de l'assiette de cotisations sociales, diminuant d'autant les cotisations d'assurance vieillesse : rapportées au BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse ne représenteront donc que 24,9 % et non 28,12 % ; les cotisations d'assurance maladie, famille et invalidité ne représenteront que 7,4 % du BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme et non 8,2 %. A ce niveau de revenu, compte tenu du barème actuel de la cotisation d'allocations familiales, aucune cotisation famille ne serait due. Le gain associé serait donc de 4 points.
- L'assiette de CSG diminuerait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter, soit une baisse de 2,8 points.



**Le taux de cotisation vieillesse CARPIMKO est de 18,4 % et non de 17,1 % car il est tenu compte des hausses de cotisations suggérées par le rapport actuariel de la CARPIMKO entre 2019 et 2025 (cf infra).*

La réforme de l'assiette permettrait donc de compenser la hausse du taux facial de cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel (+11 pts) à hauteur de 6,8 points. L'effet net du passage au système universel et de la réforme de l'assiette serait donc une hausse des prélèvements sociaux équivalente à 4,2 points, qui s'étalerait sur une période de 15 ans à compter de 2025.

Toutefois, l'affilié à 1 PASS de revenu connaîtrait cette hausse de 4,2 points de cotisations d'assurance vieillesse, même sans la mise en place du système universel : la réforme suggérée par le rapport actuariel de la CARPIMKO conduirait à augmenter la cotisation du RC de 1,3 points à horizon 2025 et de 3,7 points à horizon 2040.

Ainsi, pour l'affilié de la CARPIMKO à 1 PASS de revenu, le passage au système universel de retraites se traduirait par une cotisation d'assurance vieillesse inférieure de 0,8 point par rapport à ce qu'elle aurait été en 2040 en l'absence de réforme.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	**11,0 pts**
Cotisations vieillesse	11,0 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	**-6,8 pts**
Cotisations vieillesse	-3,2 pts
Cotisations hors vieillesse	-0,8 pts
CSG/CRDS	-2,8 pts
Effet hausse CARPIMKO	**-5,0 pts**
Cotisations vieillesse 2019-2025	-1,3 pts
Cotisations vieillesse 2025-2040	-3,7 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	**-0,8 pts**

Source : calculs DSS

Cas d'un auxiliaire médical à 2 PASS de revenu

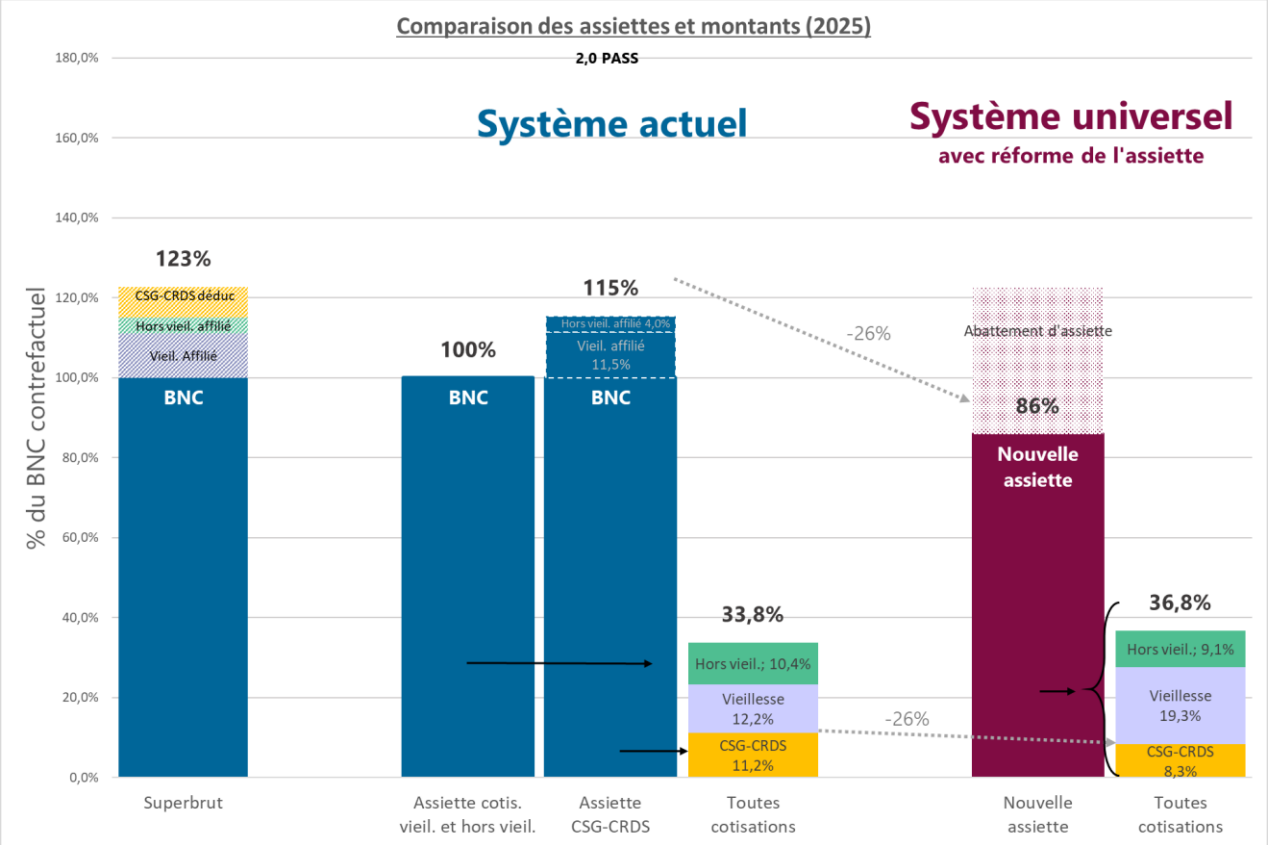
Avec le système actuel (en 2019), un auxiliaire médical au BNC annuel (constitué de revenus conventionnés) équivalent à 2 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 11,2 %, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 9 058 €, dont une part est prise en charge par l'AMO.

2,0 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	**6,0%**	**4 851 €**
Cotisation T1	4,1%	3 335 €
Cotisation T2	1,9%	1 516 €
Régime complémentaire	**4,1%**	**3 298 €**
Cotisation forfaitaire	2,0%	1 624 €
Cotisation proportionnelle	2,1%	1 674 €
Régime PCV	**1,1%**	**909 €**
Part AMO	***0,7%***	***585 €***
Cotisation forfaitaire	0,5%	390 €
Cotisation proportionnelle	0,2%	195 €
Part de l'affilié	***0,4%***	***325 €***
Cotisation forfaitaire	0,2%	195 €
Cotisation proportionnelle	0,2%	130 €
Total	**11,2%**	**9 058 €**
Total (part affilié seulement)	**10,5%**	**8 473 €**

Le passage au système universel, se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux supérieur de 1,3 points à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette hausse serait largement moins importante que la hausse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 10,0 points, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 11,2 % en 2019 à 21,2 %). En effet, cette hausse serait en partie compensée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi et pour partie ne ferait que reproduire des hausses de cotisations que le régime complémentaire de la CARPIMKO serait de toute manière contraint d'adopter entre 2020 et 2040.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, assurance maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour l'affilié de la CARPIMKO à 2 PASS de revenu serait égale en 2025 à 86 % du BNC calculé selon les règles actuellement en vigueur :

- Cela représente donc une diminution de 14 % de l'assiette de cotisations sociales, ce qui diminuerait les cotisations d'assurance vieillesse (1,8 pt) et les cotisations hors vieillesse (1,3 pt). La réforme de l'assiette sociale permettrait donc de compenser la hausse du taux de cotisation d'assurance vieillesse à hauteur de 3,1 pts, par une diminution de l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse et hors vieillesse.
- L'assiette de CSG diminuerait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter, soit une baisse de 3 points.



**Le taux de cotisation vieillesse CARPIMKO est de 12,2 % et non de 11,2 % car il est tenu compte des hausses de cotisations suggérées par le rapport actuariel de la CARPIMKO entre 2019 et 2025 (cf infra).*

La réforme de l'assiette permettrait donc de compenser la hausse du taux facial de cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel (+10 pts) à hauteur de 5,9 points.

L'effet net du passage au système universel et de la réforme de l'assiette serait donc une hausse des prélèvements sociaux équivalente à 4 points, qui s'étalerait sur une période de 15 ans à compter de 2025.

Toutefois, en l'absence de réforme, l'affilié à 2 PASS de revenu connaîtrait sur la même période une hausse de son taux de cotisation d'assurance vieillesse de près de 3 points : la réforme suggérée par le rapport actuariel de la CARPIMKO conduirait à augmenter la cotisation du RC de 1 point à l'horizon 2025 (passage de 11,2% à 12,2 %) et de 1,8 pt à l'horizon 2040.

Ainsi, pour l'affilié de la CARPIMKO à 2 PASS de revenu, la hausse du taux de cotisations induite par la réforme serait limitée à 1,3 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	**10,0 pts**
Cotisations vieillesse	10,0 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	**-5,9 pts**
Cotisations vieillesse	-1,8 pts
Cotisations hors vieillesse	-1,3 pts
CSG/CRDS	-2,8 pts
Effet hausse CARPIMKO	**-2,8 pts**
Cotisations vieillesse 2019-2025	-1,0 pts
Cotisations vieillesse 2025-2040	-1,8 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	**1,3 pts**

Source : calculs DSS

Effet sur les prestations (auxiliaires médicaux)

Les retraites servies par système universel seront plus importantes que les retraites versées par la CARPIMKO. Afin de calculer les retraites des auxiliaires médicaux sans réforme et avec réforme après 43 ans d'une carrière initiée en 2025, des hypothèses quant à l'évolution des paramètres des régimes ont été effectuées :

- la valeur d'achat du régime complémentaire est revalorisée de sorte que le régime passe d'un rendement de 9,8 % en 2019 à 4,36 % en 2039, conformément aux simulations du rapport actuariel de la CARPIMKO, permettant de converger vers un régime pérenne et équilibré.
- Les valeurs de service et d'achat du PCV évoluent comme l'inflation, afin de maintenir le rendement de 5,5 % constaté en 2019, sur toute la période.
- Les paramètres du régime de base de la CNAVPL sont revalorisés conformément aux dispositions du code de la sécurité sociale (*cf. supra*).

Les revenus des auxiliaires médicaux évoluent comme l'inflation, soit 1,75 % par an sur toute la période. Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime contrefactuel pour les affiliés de la CARPIMKO sont dus à plusieurs raisons :

- au changement du montant des cotisations effectivement payées par l'assuré ;
- à la réforme de l'assiette sociale, qui conduit à améliorer la contributivité du prélèvement social global ;
- à l'indexation de la valeur de service sur le SMPT pour le système universel contre l'inflation pour les trois régimes gérés par la CARPIMKO ;

- à la baisse du rendement du régime complémentaire de la CARPIMKO à 4,36 % à partir de 2039. Ce niveau est plus bas que le rendement de la part contributive de la cotisation du système universel (5,5 %).
- à la période de convergence : durant cette période, les cotisations d'assurance vieillesse seront plus faibles (pour les assurés à 1 et 2 PASS) que les cotisations du système contrefactuel, ce qui conduira donc à créer moins de droits. Pour le cas à 0,5 PASS, les taux de cotisation seront plus élevés au cours de la période transitoire (car le taux cible est plus élevé que le taux contrefactuel), ce qui permet de créer plus de droits à retraite.
- Pour le cas de l'affilié à 0,5 PASS, au minimum de pension égal à 85 % du SMIC. La dynamique du SMIC étant plus forte que celle de l'inflation, 85% du SMIC lors de la liquidation en 2068 correspondrait à 1899 € en 2019.

- **Cas d'un affilié à 0,5 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

0,5 PASS	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPIMKO	Système actuel	13 136 €	1 095 €	
	Effet baisse des cotisations	-3 136 €	-261 €	-23,9%
	Effet réforme de l'assiette	1 390 €	116 €	10,6%
	Effet baisse du rendement	-11 €	-1 €	-0,1%
	Effet indexation sur le SMPT	3 445 €	287 €	26,2%
	Effet minimum de pension	7 964 €	664 €	60,6%
	Système universel sans convergence	22 788 €	1 899 €	73,5%
	Effet convergence	0,00 €	0 €	0,0%
	Système universel avec convergence	22 788 €	1 899 €	73,5%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 0,5 PASS en 2025, la retraite serait de 13 136 € avec le système contrefactuel et de 22 788 € avec le système universel avec ou sans transition.

- **Cas d'un affilié à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

1,0 PASS	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPIMKO	Système actuel	19 261 €	1 605 €	
	Effet baisse des cotisations	-274 €	-23 €	-1,4%
	Effet réforme de l'assiette	3 098 €	258 €	16,1%
	Effet baisse du rendement	-257 €	-21 €	-1,3%
	Effet indexation sur le SMPT	6 609 €	551 €	34,3%
	Système universel sans convergence	28 437 €	2 370 €	47,6%
	Effet convergence	-455,59 €	-38 €	-2,4%
	Système universel avec convergence	27 982 €	2 332 €	45,3%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 19 261 € avec le système contrefactuel, de 27 982 € avec le système universel avec transition et de 28 437 € sans transition.

- **Cas d'un affilié à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

2,0 PASS	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPIMKO	Système actuel	26 266 €	2 189 €	
	Effet hausse des cotisations	3 574 €	298 €	14%
	Effet réforme de l'assiette	7 624 €	635 €	29%
	Effet hausse du rendement	726 €	60 €	3%
	Effet indexation sur le SMPT	11 016 €	918 €	42%
	Système universel sans convergence	49 206 €	4 101 €	87%
	Effet convergence	-1 416,13 €	-118 €	-5%
	Système universel avec convergence	47 790 €	3 983 €	82%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 26 266 € avec le système contrefactuel, de 47 790 € avec le système universel avec transition et de 49 206 € sans transition.

S'agissant des médecins

Les médecins bénéficient d'un régime de base, d'un régime complémentaire et d'un régime de prestations complémentaires de vieillesse (PCV), gérés par la caisse autonome de retraite des médecins de France (CARMF). Les médecins conventionnés secteur 1 bénéficient d'une prise en charge d'une partie de leurs cotisations au régime de base et au régime PCV par l'assurance maladie obligatoire (AMO). Le cumul des cotisations perçues par ces trois régimes (de la part des affiliés ou de l'AMO s'agissant des médecins secteur 1) conduit à calculer un taux de cotisation d'assurance vieillesse supérieur à celui du système universel. Le passage au système universel de retraites se traduit donc par une baisse des cotisations d'assurance vieillesses pour les médecins libéraux.

La prise en charge d'une partie des cotisations vieillesse des médecins conventionnés en secteur 1 par l'assurance maladie sera maintenue dans le système universel, à enveloppe budgétaire constante. La négociation conventionnelle entre les représentants des médecins et l'assurance maladie permettra de déterminer les modalités paramétriques de cette prise en charge. Dans les développements qui suivent, les cotisations d'assurance vieillesse des médecins sont donc considérées dans leur globalité, sans distinction entre la part payée par l'assurance maladie (pour les médecins en secteur 1) et la part payée par le médecin.

L'impact de la réforme de l'assiette sociale est différent en fonction du mode d'exercice conventionné ou non des médecins. Cela est dû au fait que pour un même BNC déclaré, un médecin secteur 1 consacre une part plus faible de son revenu au paiement des cotisations vieillesse et hors vieillesse qu'un médecin secteur 2. Ainsi, pour un même BNC, le chiffre d'affaire et donc le revenu superbrut d'un médecin secteur 2 est plus élevé que celui d'un médecin secteur 1. La nouvelle assiette sociale, égale au BNC abattu de 30 % est donc plus élevée chez un médecin secteur 2 que chez un médecin secteur 1. Ainsi, la réforme de l'assiette sociale contribue à diminuer plus fortement l'assiette de CSG d'un médecin secteur 1 que celle d'un médecin secteur 2. Pour un médecin secteur 1, la nouvelle assiette sociale est en règle générale inférieure au BNC, tandis que pour un médecin secteur 2, la nouvelle assiette sociale est en règle générale supérieure au BNC.

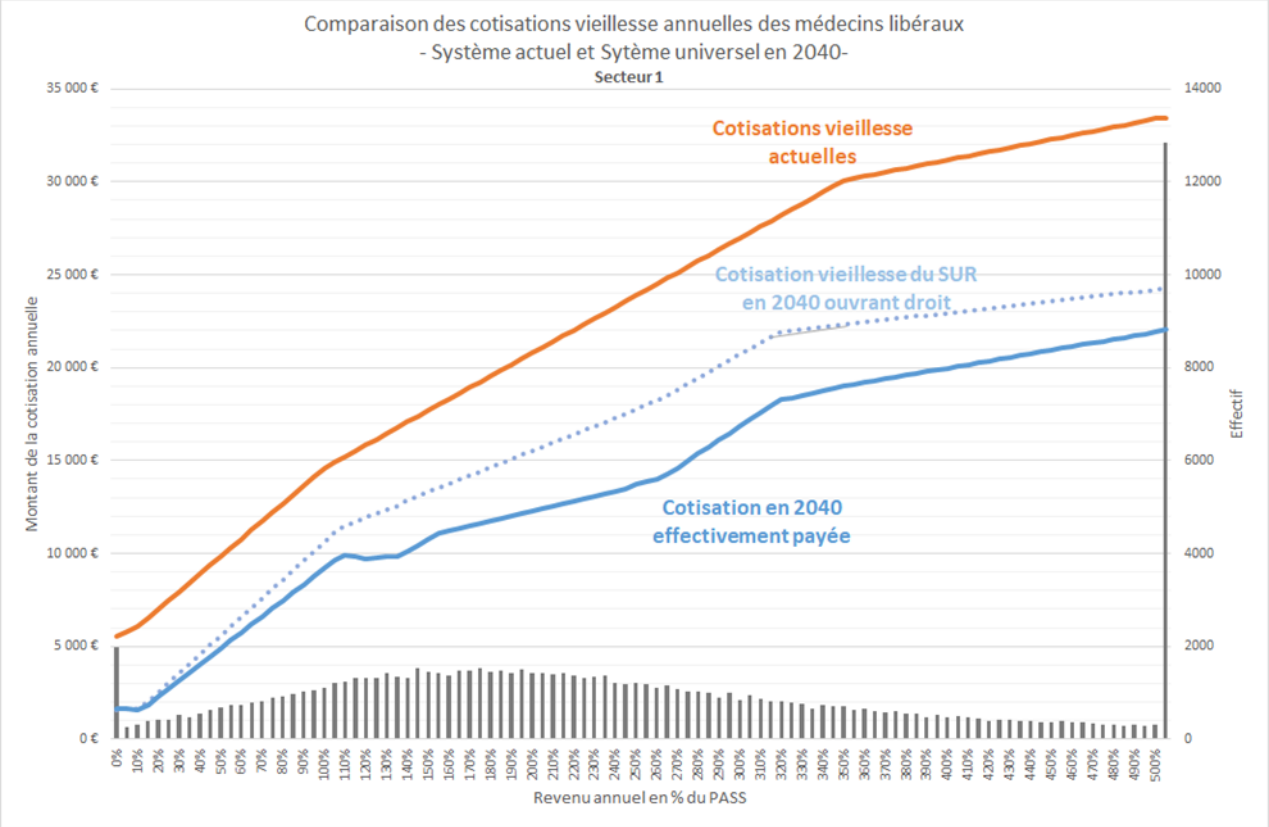
Cotisations annuelles des médecins secteur 1 affiliés à la CARMF en fonction du revenu exprimé en PASS - Système actuel et Système universel en 2040 -*

	Système actuel			Système universel			Ecarts Système universel - Système actuel		
Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	7 454 €	2 685 €	10 138 €	3 024 €	2 373 €	5 397 €	-4 430 €	-312 €	-4 742 €
0,50 PASS	9 835 €	4 513 €	14 348 €	5 559 €	3 834 €	9 393 €	-4 275 €	-679 €	-4 955 €
0,75 PASS	12 215 €	6 342 €	18 557 €	8 095 €	5 294 €	13 389 €	-4 121 €	-1 047 €	-5 168 €
1 PASS	14 596 €	8 287 €	22 883 €	10 653 €	6 875 €	17 528 €	-3 943 €	-1 412 €	-5 356 €
1,5 PASS	17 690 €	13 750 €	31 440 €	13 309 €	11 213 €	24 522 €	-4 381 €	-2 537 €	-6 918 €
2 PASS	20 784 €	17 901 €	38 685 €	15 509 €	14 695 €	30 204 €	-5 275 €	-3 207 €	-8 482 €
2,5 PASS	23 878 €	22 136 €	46 014 €	17 793 €	18 101 €	35 894 €	-6 085 €	-4 035 €	-10 121 €
3 PASS	26 972 €	26 304 €	53 276 €	20 705 €	22 444 €	43 149 €	-6 267 €	-3 860 €	-10 127 €

Source : calculs DSS.

*Déclarant uniquement des revenus conventionnés

Cotisations vieillesse annuelles des médecins secteur 1 affiliés à la CARMF en fonction du revenu exprimé en PASS - Système actuel et Système universel en 2040 -*



Source : données CARMF, calculs DSS.

Lecture : Les 1110 médecins déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 14 596 € selon le système actuel (courbe orange). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 653 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 412 €, si bien que l'effort serait réduit à 9 240 € (courbe bleue), soit une diminution de prélèvements sociaux de 5 356 €.

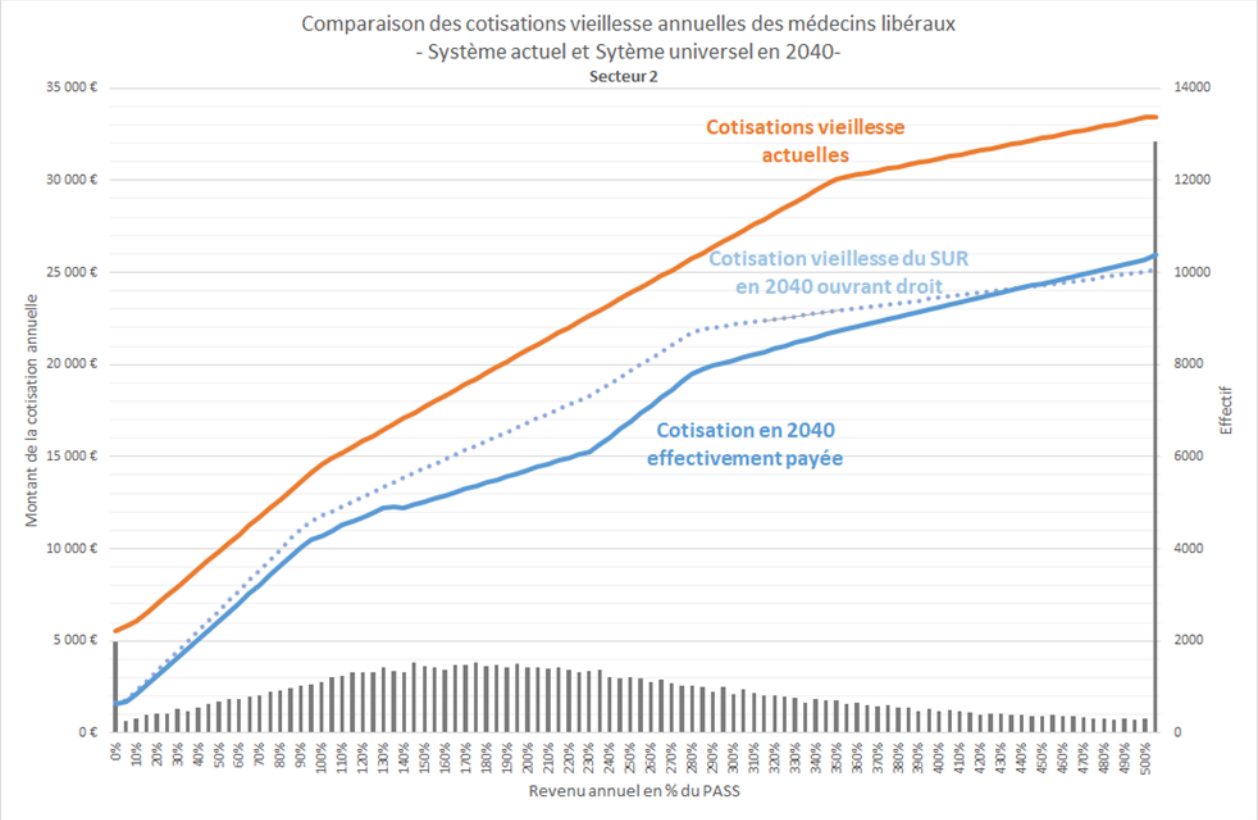
*Déclarant uniquement des revenus conventionnés.

Cotisations annuelles des médecins secteur 2 affiliés à la CARMF en fonction du revenu exprimé en PASS - Système actuel et Système universel en 2040 -

	Système actuel			Système universel			Ecarts Système universel - Système actuel		
Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	7 454 €	2 691 €	10 145 €	3 886 €	2 393 €	6 278 €	-3 568 €	-298 €	-3 866 €
0,50 PASS	9 835 €	4 450 €	14 285 €	6 620 €	3 890 €	10 510 €	-3 214 €	-561 €	-3 775 €
0,75 PASS	12 215 €	6 462 €	18 677 €	9 404 €	5 631 €	15 034 €	-2 812 €	-831 €	-3 643 €
1 PASS	14 596 €	8 844 €	23 440 €	11 792 €	7 752 €	19 544 €	-2 804 €	-1 092 €	-3 896 €
1,5 PASS	17 690 €	14 823 €	32 513 €	14 379 €	13 010 €	27 389 €	-3 311 €	-1 814 €	-5 125 €
2 PASS	20 784 €	19 223 €	40 007 €	16 827 €	16 660 €	33 487 €	-3 957 €	-2 562 €	-6 520 €
2,5 PASS	23 878 €	23 622 €	47 500 €	19 655 €	20 878 €	40 533 €	-4 223 €	-2 744 €	-6 967 €
3 PASS	26 972 €	28 021 €	54 994 €	22 158 €	26 093 €	48 252 €	-4 814 €	-1 928 €	-6 742 €

Source : calculs DSS.

Cotisation vieillesse annuelles des médecins secteur 2 affiliés à la CARMF en fonction du revenu exprimé en PASS - Système actuel et Système universel en 2040 –



Source : données CARMF, calculs DSS.

Lecture : Les 1110 médecins déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 14 596 € selon le système actuel (courbe orange). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 11 792 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 092 €, si bien que l'effort serait réduit à 10 700 € (courbe bleue), soit une diminution des prélèvements sociaux de 3 896 €.

Cas d'un médecin secteur 1 à 2 PASS de revenu

Avec le système actuel (en 2019), un médecin libéral en secteur 1 au BNC annuel (constitué de revenus conventionnés) équivalent à 2 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 25,6%, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 20 784 €, dont une part est prise en charge par l'AMO.

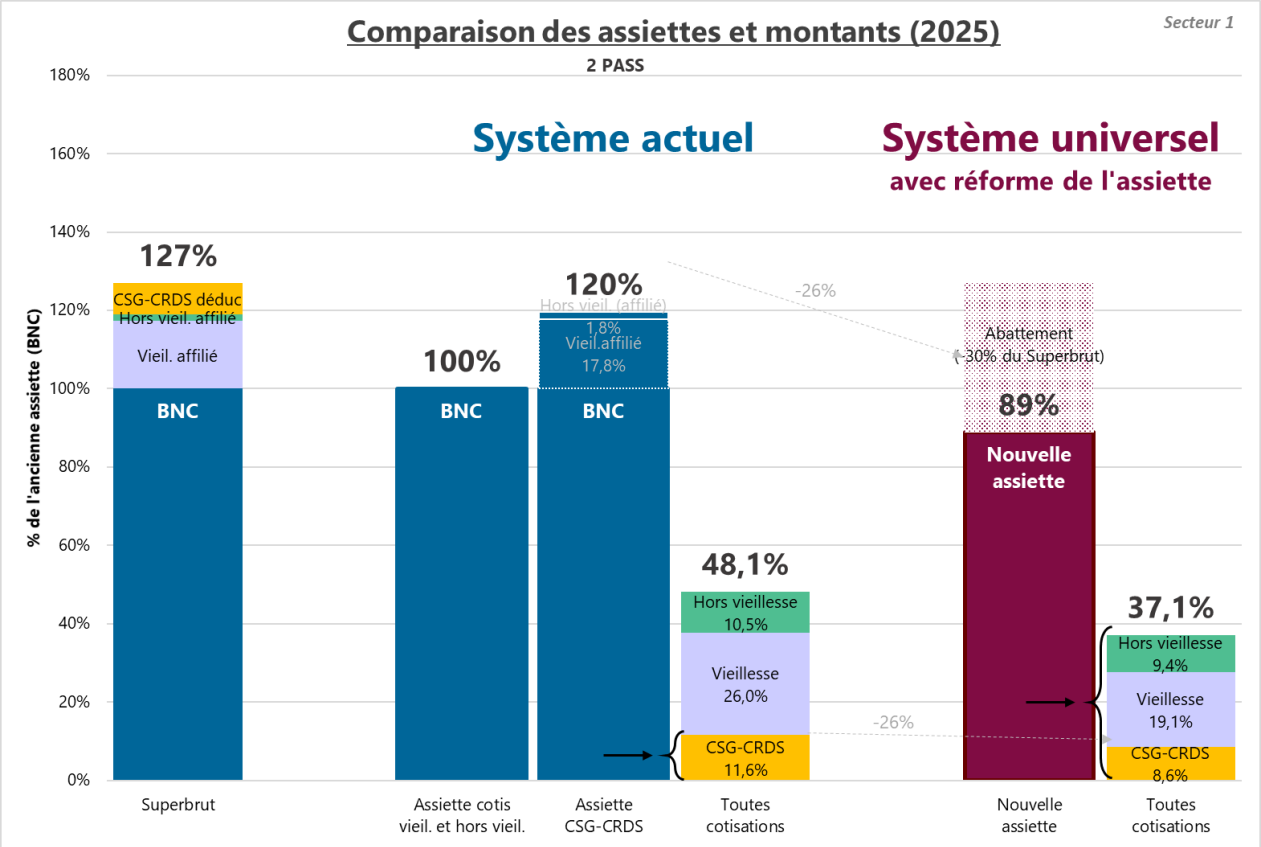
2 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	**4,48%**	**3 627 €**
Cotisation T1	4,12%	3 335 €
Cotisation T2	1,87%	1 516 €
Participation AMO		1 224 €
Régime complémentaire	**9,80%**	**7 943 €**
Cotisation proportionnelle	9,80%	7 943 €
Régime PCV	**9,86%**	**7 991 €**
Part AMO	***6,57%***	***5 327 €***
Cotisation forfaitaire	4,17%	3 382 €
Cotisation proportionnelle	2,40%	1 945 €
Part de l'affilié	***3,29%***	***2 664 €***
Cotisation forfaitaire	2,09%	1 691 €
Cotisation proportionnelle	1,20%	973 €
Total	**25,6%**	**20 784 €**
Total (part affilié seulement)	**17,6%**	**14 233 €**

Source : Calculs DSS

Le passage au système universel, se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de près de 11 pts à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette baisse serait plus importante que la baisse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 5,1 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 25,6 % en 2019 à 20,5 %). En effet, cette baisse serait accentuée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour le médecin de secteur 1 à 2 PASS de revenu serait égale à 89 % du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une diminution de 11 % de l'assiette de cotisations sociales. Rapportées au BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse ne représenteront donc que 19,1% et non 20,5% ; de même, les cotisations d'assurance maladie, famille et d'invalidité ne représenteront que 9,4 % du BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme et non 10,5 %. Le gain associé serait donc de 2,5 pts.
- L'assiette de CSG baisserait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter. En l'absence de réforme, la CSG et la CRDS sont calculées en appliquant un taux de 9,7 % à une assiette égale 120 % du BNC, calculée comme la somme du BNC et de la part « affilié » des cotisations d'assurance vieillesse (17,8 %), maladie, famille, ainsi que de la cotisation d'invalidité-décès (1,8 %). La CSG et la CRDS représentent donc 11,6 % du BNC. La réforme de l'assiette sociale conduirait à calculer la CSG et la CRDS sur une assiette égale 89 % du BNC, soit une baisse de ces contributions de 26 %. La CSG et la CRDS représentant 11,4 % du BNC avant réforme, le gain associé serait donc de 3 pts.



Source : Calculs DSS

La réforme de l'assiette permettrait donc de diminuer le prélèvement social du médecin secteur 1 à 2 PASS de 5,5 pts du BNC avant réforme, qui s'ajoute à la baisse faciale du taux de cotisation d'assurance vieillesse de 5,1 pts. L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une baisse des prélèvements sociaux équivalente à 10,6 pts de BNC contrefactuel.

En outre, la CARMF a prévu une hausse de ses taux entre 2019 et 2020 : +0,2 point pour la cotisation proportionnelle du régime complémentaire et +0,2 point pour celle du régime PCV.

Ainsi, pour le médecin secteur 1 à 2 PASS de revenu, la baisse du taux de cotisations induite par la réforme serait de 11 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	**-5,1 pts**
Cotisations vieillesse	-5,1 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	**-5,5 pts**
Cotisations vieillesse	-1,4 pts
Cotisations hors vieillesse	-1,1 pts
CSG/CRDS	-3,0 pts
Effet hausse CARMF	**-0,4 pts**
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	**-11,0 pts**

Source : calculs DSS

Cas d'un médecin secteur 1 à 3 PASS de revenu

Avec le système actuel (en 2019), un médecin libéral en secteur 1 au BNC annuel (constitué de revenus conventionnés) équivalent à 3 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 22,2%, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 26 972 €, dont une part est prise en charge par l'AMO.

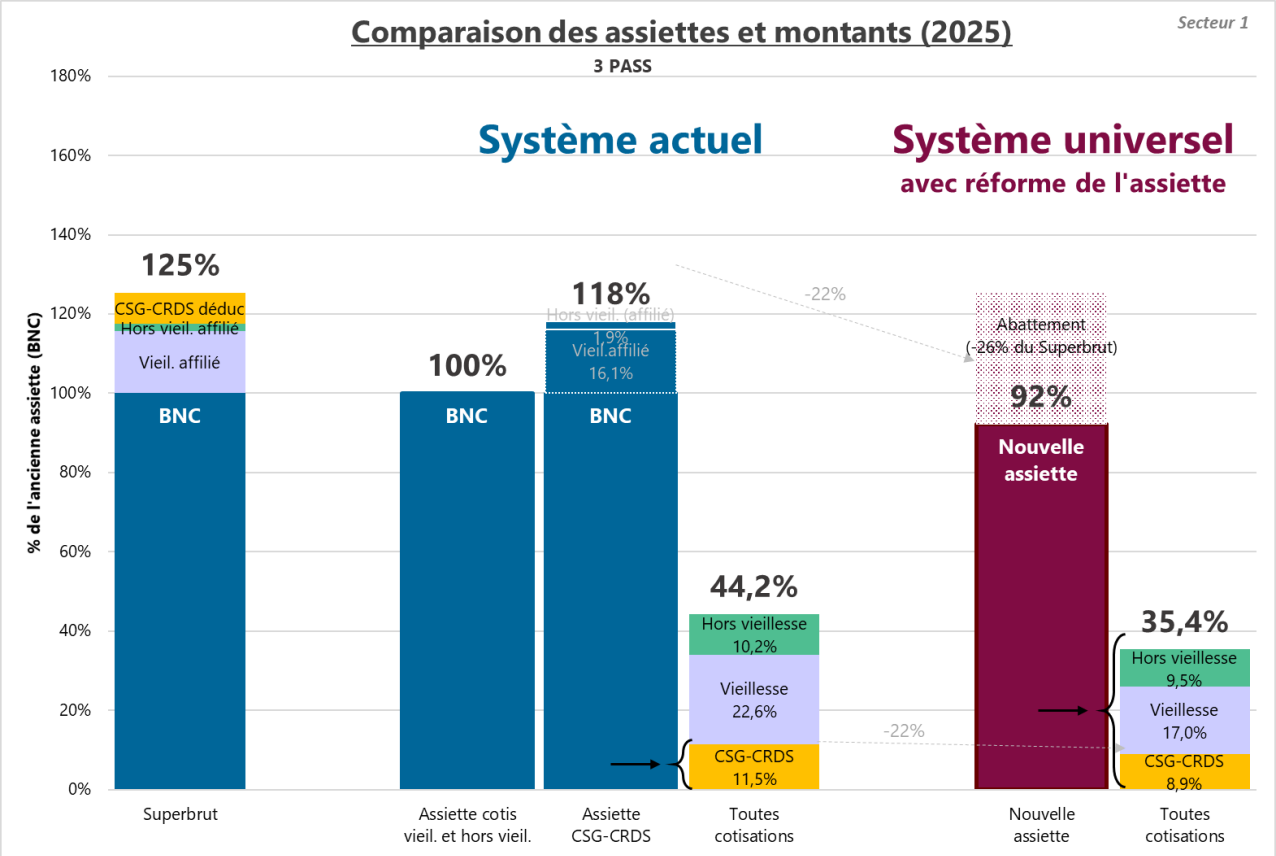
3 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	**3,49%**	**4 247 €**
Cotisation T1	2,74%	3 335 €
Cotisation T2	1,87%	2 273 €
Participation AMO		1 362 €
Régime complémentaire	**9,80%**	**11 914 €**
Cotisation proportionnelle	9,80%	11 914 €
Régime PCV	**7,77%**	**9 450 €**
Part AMO	***5,18%***	***6 300 €***
Cotisation forfaitaire	2,78%	3 382 €
Cotisation proportionnelle	2,40%	2 918 €
Part de l'affilié	***2,59%***	***3 150 €***
Cotisation forfaitaire	1,39%	1 691 €
Cotisation proportionnelle	1,20%	1 459 €
Total	**22,2%**	**26 972 €**
Total (part affilié seulement)	**15,88%**	**19 311 €**

Source : Calculs DSS

Le passage au système universel se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de près de 9 points par rapport à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette baisse serait plus importante que la baisse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 4,2 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 22,2 % en 2019 à 17,9 %). En effet, cette baisse serait accentuée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour le médecin de secteur 1 à 3 PASS de revenu serait égale à 92 % du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une diminution de 8% de l'assiette de cotisations sociales. Rapportées au BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse ne représenteront donc que 17 % ; de même, les cotisations hors vieillesse (10,2 %) diminueraient de 8 %. Le gain associé serait donc de 1,7 pts.
- L'assiette de CSG diminuerait de 22 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter, soit un gain de 2,5 pts.



Source : Calculs DSS

La réforme de l'assiette permettrait donc de diminuer le prélèvement social du médecin secteur 1 à 3 PASS de 4,2 pts du BNC avant réforme, qui s'ajoute à la baisse faciale du taux de cotisation d'assurance vieillesse de 4,2 pts. L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une baisse des prélèvements sociaux équivalente à 8,5 pts de BNC contrefactuel.

En outre, la CARMF a prévu une hausse de ses taux entre 2019 et 2020 : +0,2 point pour la cotisation proportionnelle du régime complémentaire, et +0,2 point pour celle du régime PCV.

Ainsi, pour le médecin secteur 1 à 2 PASS de revenu, la baisse du taux de cotisations induite par la réforme serait de 8,9 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	**-4,2 pts**
Cotisations vieillesse	-4,2 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	**-4,2 pts**
Cotisations vieillesse	-1,0 pts
Cotisations hors vieillesse	-0,8 pts
CSG/CRDS	-2,5 pts
Effet hausse CARMF	**-0,4 pts**
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	**-8,9 pts**

Source : Calculs DSS

Cas d'un médecin secteur 2 à 2 PASS de revenu

Avec le système actuel (en 2019), un médecin libéral en secteur 2 au BNC annuel équivalent à 2 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 25,6%, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 20 784 €.

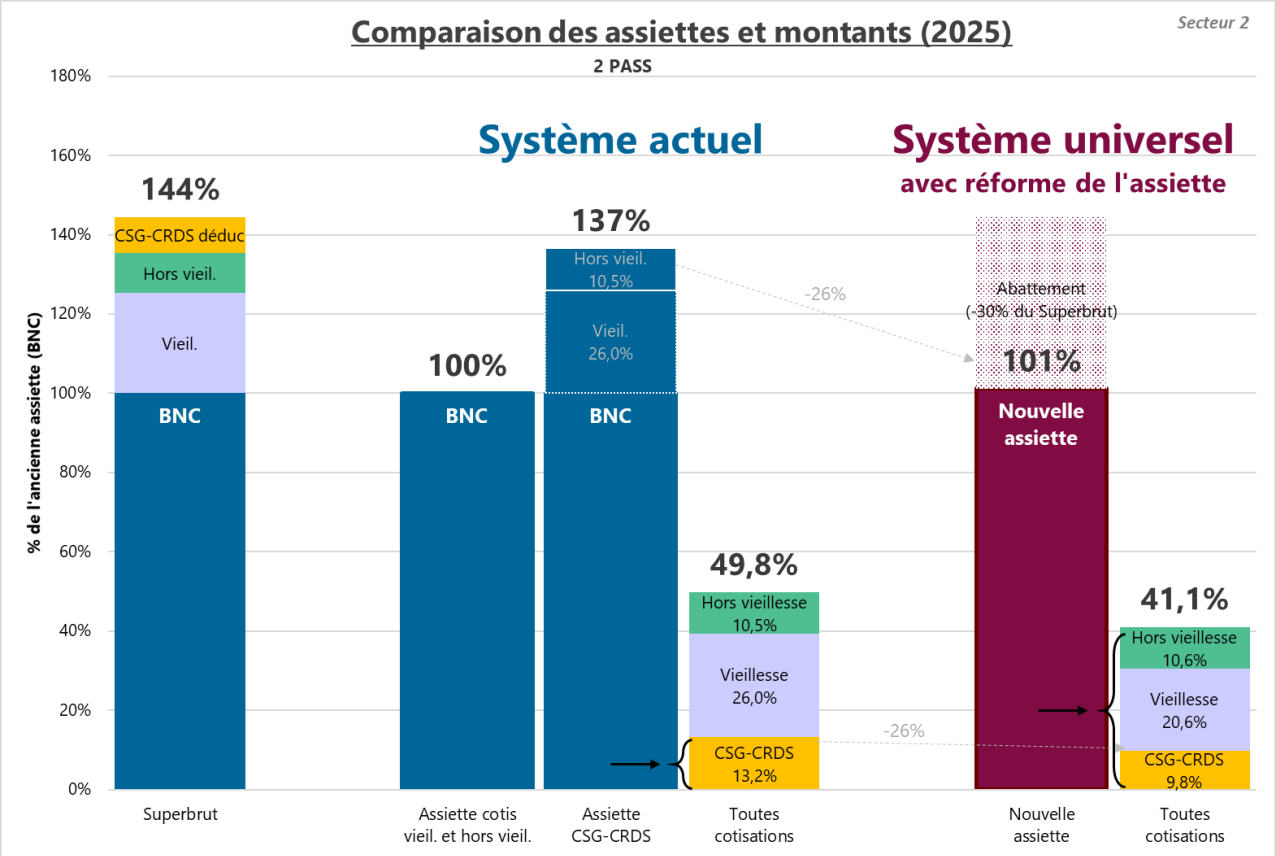
2 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	**5,99%**	**4 851 €**
Cotisation T1	4,12%	3 335 €
Cotisation T2	1,87%	1 516 €
Participation AMO		0 €
Régime complémentaire	**9,80%**	**7 943 €**
Cotisation proportionnelle	9,80%	7 943 €
Régime PCV	**9,86%**	**7 991 €**
Part AMO	***0,00%***	***0 €***
Cotisation forfaitaire	0,00%	0 €
Cotisation proportionnelle	0,00%	0 €
Part de l'affilié	***9,86%***	***7 991 €***
Cotisation forfaitaire	6,26%	5 073 €
Cotisation proportionnelle	3,60%	2 918 €
Total	**25,6%**	**20 784 €**
Total (part affilié seulement)	**25,6%**	**20 784 €**

Source : Calculs DSS

Le passage au système universel se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de 8,7 points par rapport à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette baisse serait plus importante que la baisse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 5,2 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 25,6 % en 2019 à 20,5 %). En effet, cette baisse serait accentuée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour le médecin de secteur 2 à 2 PASS de revenu serait égale à 101% du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une augmentation de 1% de l'assiette de cotisations sociales, soit une hausse de 0,2 pt des cotisations d'assurance vieillesse, maladie et famille.
- L'assiette de CSG diminuerait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter, soit une baisse de 3,4 pts.



Source : Calculs DSS

La réforme de l'assiette permettrait donc de diminuer le prélèvement social du médecin secteur 2 à 2 PASS de 3,1 pts du BNC avant réforme, qui s'ajoute à la baisse faciale du taux de cotisation d'assurance vieillesse de 5,2 pts. L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une baisse des prélèvements sociaux équivalente à 8,3 pts de BNC contrefactuel.

En outre, la CARMF a prévu une hausse de ses taux entre 2019 et 2020 : +0,2 point pour la cotisation proportionnelle du régime complémentaire, et +0,2 point pour celle du régime PCV.

Ainsi, pour le médecin secteur 2 à 2 PASS de revenu, la baisse du taux de cotisations induite par la réforme serait de 8,7 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	**-5,2 pts**
Cotisations vieillesse	-5,2 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	**-3,1 pts**
Cotisations vieillesse	0,1 pts
Cotisations hors vieillesse	0,1 pts
CSG/CRDS	-3,4 pts
Effet hausse CARMF	**-0,4 pts**
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	**-8,7 pts**

Source : Calculs DSS

Cas d'un médecin secteur 2 à 3 PASS de revenu

Avec le système actuel (en 2019), un médecin libéral en secteur 2 au BNC annuel équivalent à 3 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 22,2%, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 26 972 €.

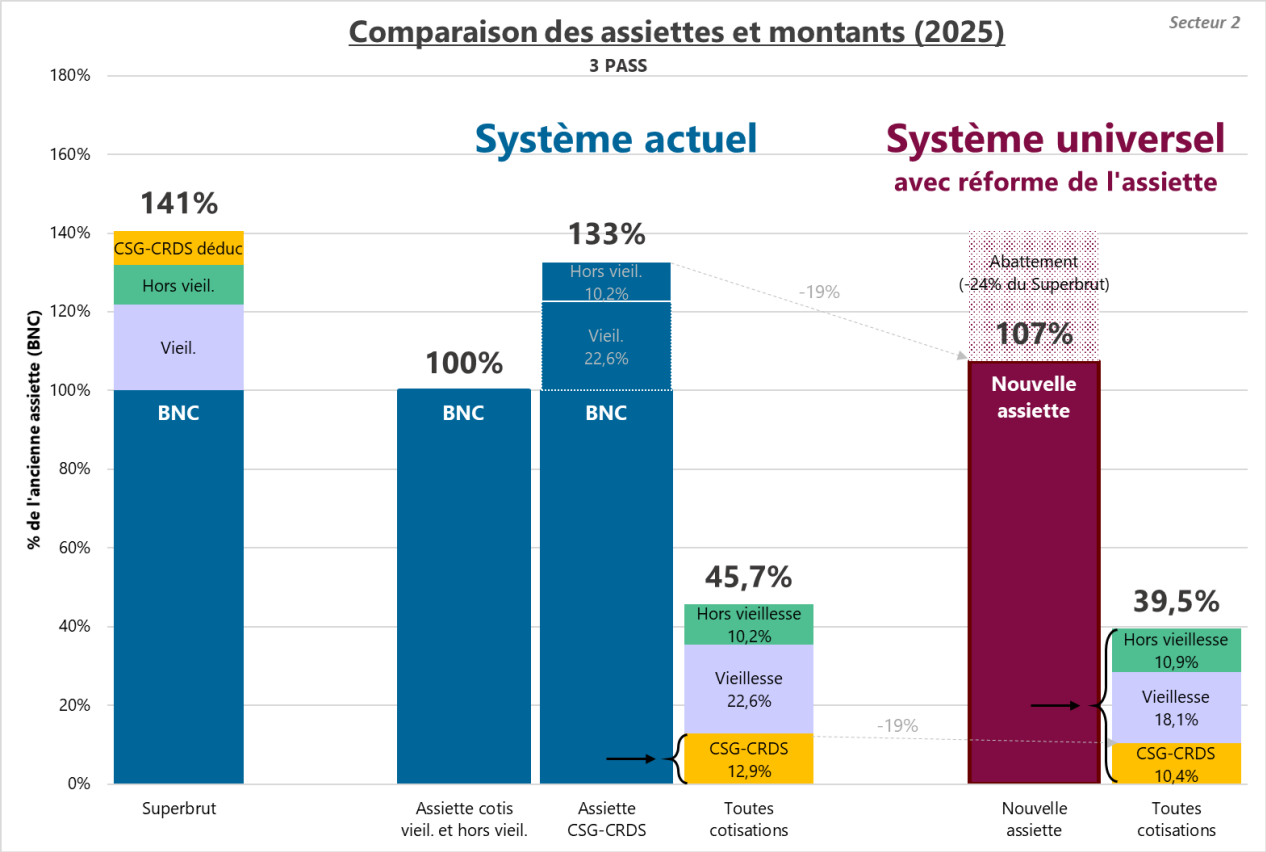
3 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	**4,61%**	**5 609 €**
Cotisation T1	2,74%	3 335 €
Cotisation T2	1,87%	2 273 €
Participation AMO		0 €
Régime complémentaire	**9,80%**	**11 914 €**
Cotisation proportionnelle	9,80%	11 914 €
Régime PCV	**7,77%**	**9 450 €**
Part AMO	***0,00%***	***0 €***
Cotisation forfaitaire	0,00%	0 €
Cotisation proportionnelle	0,00%	0 €
Part de l'affilié	***7,77%***	***9 450 €***
Cotisation forfaitaire	4,17%	5 073 €
Cotisation proportionnelle	3,60%	4 377 €
Total	**22,2%**	**26 972 €**
Total (part affilié seulement)	**22,2%**	**26 972 €**

Source : Calculs DSS

Le passage au système universel se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux inférieur de 6,2 points à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette baisse serait plus importante que la baisse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 4,3 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 22,2 % en 2019 à 17,9 %). En effet, cette baisse serait accentuée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour le médecin de secteur 2 à 3 PASS de revenu serait égale à 107 % du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une augmentation de 7 % de l'assiette de cotisations sociales, soit une hausse de 0,9 pt des cotisation d'assurance vieillesse, maladie et famille.
- L'assiette de CSG diminuerait de 19 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter, soit une baisse de 2,4 pts.



Source : Calculs DSS

La réforme de l'assiette permettrait donc de diminuer le prélèvement social du médecin secteur 2 à 3 PASS de 1,5 pt du BNC avant réforme, qui s'ajoute à la baisse faciale du taux de cotisation d'assurance vieillesse de 4,3 pts. L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une baisse des prélèvements sociaux équivalente à 5,8 pts de BNC contrefactuel.

En outre, la CARMF a prévu une hausse de ses taux entre 2019 et 2020 (+0,2 point pour la cotisation proportionnelle du régime complémentaire, et +0,2 point pour celle du régime PCV).

Ainsi, pour le médecin secteur 2 à 3 PASS de revenu, la baisse du taux de cotisations induite par la réforme serait de 6,2 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	**-4,3 pts**
Cotisations vieillesse	-4,3 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	**-1,5 pts**
Cotisations vieillesse	0,2 pts
Cotisations hors vieillesse	0,7 pts
CSG/CRDS	-2,4 pts
Effet hausse CARMF	**-0,4 pts**
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	**-6,2 pts**

Source : Calculs DSS

Effets sur les prestations (médecins)

La baisse (au terme d'une convergence pouvant aller jusqu'en 2040) des cotisations présentée dans les tableaux et graphiques ci-dessus ne conduit pas à diminuer les pensions des médecins dans des proportions similaires : d'une part, une partie importante de la baisse des prélèvements sociaux est due à une baisse de la CSG/CRDS, qui n'ouvre pas de droits à la retraite ; d'autre part, les règles d'évolution des paramètres du calcul des pensions des régimes complémentaires et PCV de la CARMF (valeur d'achat et de service) seraient moins favorables jusqu'en 2040 que celles du régime universel de retraites, du fait de la situation démographique fragile des régimes complémentaires de retraite des médecins jusqu'à cette date.

Quatre simulations ont donc été effectuées, pour des médecins conventionnés secteur 1 et secteur 2 disposant de revenus égaux à 2 PASS et 3 PASS, de façon à comparer le niveau des cotisations dues en 2040, au terme de la convergence du taux de cotisation, et le niveau des prestations obtenues au terme d'une carrière de médecin libéral de 30 ans (installation à 35 ans, liquidation à 65 ans). Pour le calcul des prestations offertes par les différents régimes de la CARMF, les valeurs d'achat des points PCV et complémentaires ont été indexées sur l'évolution du BNC du médecin (soit l'évolution du salaire moyen par tête à 3,05 % par an) tandis que les valeurs de service ont été indexées comme l'inflation jusqu'en 2040 puis comme l'évolution du BNC (+3,05 %) à partir de 2040. Les projections actuarielles de la CARMF montrent qu'en 2040 le régime complémentaire de la CARMF serait en mesure de reconstituer des réserves (épuisées à cette date) du fait de l'arrivée de nouveaux cotisants en lien avec l'assouplissement du numerus clausus. Pour chacun des cas décrits ci-dessus, les retraites obtenues au terme d'une carrière de 30 ans ont été simulées. Aucune décote ou surcote n'a été appliquée dans le système cible. Au contraire dans le cas du système contrefactuel, les dispositions de la retraite en temps choisi ont été appliquées : les cas simulés liquidant à 65 ans, une surcote de 15% a été appliquée aux pensions servies par le régime complémentaire et le régime PCV de la CARMF. Les retraites offertes par le système universel seraient sensiblement proches de celles offertes par le régime contrefactuel des médecins, notamment dans la situation avec transition des cotisations. Dans la situation où aucune transition ne serait souhaitée par les médecins, les pensions offertes en 2055 au terme d'une carrière de 30 ans seraient plus faibles que celles du régime contrefactuel, mais la perte serait limitée, au regard de la baisse des cotisations.

Ces résultats sont dus essentiellement, à la réforme de l'assiette sociale, qui permet de réduire de façon significative le montant des cotisations et contributions sociales, tout en limitant la diminution des cotisations d'assurance vieillesse (pour les médecins secteur 2). Par ailleurs, l'indexation de la valeur de service du système universel sur le revenu moyen par tête (3,05 %) progressive jusqu'en 2042 est plus favorable que le scénario d'indexation des valeurs de service des régimes complémentaires de la CARMF sur l'inflation jusqu'en 2040, puis sur le SMPT : les rapports actuariel de la CARMF suggèrent en effet une revalorisation limitée des prestations jusqu'en 2040, puis grâce à l'accroissement démographique de la base cotisante anticipé à cette date, une revalorisation plus dynamique.

Cas d'un affilié de la CARMF secteur 1 à 2 PASS de revenus

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

2 PASS (Secteur 1)	Pension cumulée sur 30 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARMF	Système actuel	44 077 €	3 673 €	
	Effet baisse des cotisations	-18 679 €	-1 557 €	-42%
	Effet réforme de l'assiette	6 868 €	572 €	16%
	Effet hausse du rendement	1 362 €	113 €	3%
	Effet indexation sur le SMPT	1 782 €	148 €	4%
	Système universel sans convergence	35 409 €	2 951 €	-20%
	Effet convergence	5 337 €	445 €	12%
	Système universel avec convergence	40 746 €	3 396 €	-8%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 30 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 44 077 € avec le système actuel, de 40 746 € avec le système universel avec convergence des taux de cotisation et de 35 409 € avec le système universel sans convergence. Les montants sont exprimés en euros 2019.

Pour les médecins de secteur 1 au revenu de 2 PASS, le passage au système universel sans convergence des cotisations entre 2025 et 2040 se traduirait par une baisse de pension de 20 % (pour une baisse de prélèvements sociaux équivalente à 42% des cotisations d'assurance vieillesse). Cette baisse se décompose comme suit :

- La baisse globale des cotisations et contributions sociales induite par la réforme de l'assiette et par l'instauration du système universel, se traduirait, toutes choses égales par ailleurs, par un réduction de la pension de -42%, si elle était imputée sur les cotisations dues à la CARMF.
- Toutefois, du fait de la réforme de l'assiette sociale, la baisse globale des cotisations et contributions sociales est plus importante que la baisse des cotisations d'assurance vieillesse. Alors que le montant de ses prélèvements sociaux diminue de 42% des cotisations vieillesse acquittées à la CARMF par un médecin secteur 1, les cotisations d'assurance vieillesse ne diminuent que de 26 % : la réforme de l'assiette sociale permet donc de compenser la baisse de la pension à hauteur de 16 pts
- la hausse du rendement avec le passage au système universel permettrait d'augmenter la pension de 3 % ;
- l'indexation progressive de la valeur de service sur le SMPT dans le système universel, plus favorable que l'indexation appliquée au contrefactuel, permettrait d'augmenter de 4 % la pension de retraite au système universel par rapport au contrefactuel.

Ainsi, un médecin secteur 1 à 2 PASS de revenus, verrait ses prélèvements sociaux diminuer d'un montant équivalent à 42 % de ses cotisations d'assurance vieillesse au cours de l'ensemble d'une carrière de 30 ans et sa pension de retraite diminuer de 20 % seulement.
De plus, avec la convergence progressive des cotisations entre 2025 et 2040, la pension de retraite ne diminuerait que de 8 % (soit un gain lié à la convergence de 5 337 € par an).

- **Cas d'un affilié de la CARMF secteur 1 à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

3 PASS (Secteur 1)	Pension cumulée sur 30 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARMF	Système actuel	52 695 €	4 391 €	
	Effet baisse des cotisations	-20 735 €	-1 728 €	-39%
	Effet réforme de l'assiette	7 635 €	636 €	14%
	Effet hausse du rendement	4 394 €	366 €	8%
	Effet indexation sur le SMPT	2 107 €	176 €	4%
	Système universel sans convergence	46 096 €	3 841 €	-13%
	Effet convergence	6 472 €	539 €	12%
	Système universel avec convergence	52 567 €	4 381 €	0%

Source : calculs DSS

Lecture : au bout de 30 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 49 330 € avec le système actuel, de 52 567 € avec le système universel avec transition et de 46 096 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié de la CARMF secteur 2 à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

2 PASS (Secteur 2)	Pension cumulée sur 30 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARMF	Système actuel	44 116 €	3 676 €	
	Effet baisse des cotisations	-14 785 €	-1 232 €	-34%
	Effet réforme de l'assiette	5 642 €	470 €	13%
	Effet hausse du rendement	1 230 €	103 €	3%
	Effet indexation sur le SMPT	1 917 €	160 €	4%
	Système universel sans convergence	38 120 €	3 177 €	-14%
	Effet convergence	4 308 €	359 €	10%
	Système universel avec convergence	42 428 €	3 536 €	-4%

Source : calculs DSS

Lecture : au bout de 30 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite d'un médecin secteur 2 serait de 40 717 € avec le système actuel, de 42 428 € avec le système universel avec transition et de 38 120 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié de la CARMF secteur 2 à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

3 PASS (Secteur 2)	Pension cumulée sur 30 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARMF	Système actuel	52 744 €	4 395 €	
	Effet baisse des cotisations	-14 478 €	-1 206 €	-27%
	Effet réforme de l'assiette	4 079 €	340 €	8%
	Effet hausse du rendement	3 959 €	330 €	8%
	Effet indexation sur le SMPT	2 217 €	185 €	4%
	Système universel sans convergence	48 520 €	4 043 €	-8%
	Effet convergence	4 652 €	388 €	9%
	Système universel avec convergence	53 172 €	4 431 €	1%

Source : calculs DSS

Lecture : au bout de 30 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite d'un médecin secteur 2 serait de 49 374 € avec le système actuel, de 53 172 € avec le système universel avec transition et de 48 520 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des avocats

Les avocats bénéficient d'un régime de base et d'un régime complémentaire distincts des régimes des autres professions libérales. Le barème de cotisations du régime des avocats se caractérise aujourd'hui par une cotisation forfaitaire de 1 555 € (1 586 € en 2020) à laquelle s'ajoute une cotisation proportionnelle au taux de 3,1 %. Une contribution équivalente aux droits de plaidoirie est également due, à raison de 13 € par tranche de revenu de 575 € en 2019 (543 € en 2020).

Le régime complémentaire est « progressif » : un barème de cinq tranches de cotisations, dont le taux (de 3,80 % à 10,9 % selon les tranches de revenus en 2019) croît avec le revenu, permet à la caisse de proposer des cotisations, et donc des prestations, de plus en plus élevées au fur et à mesure que le revenu augmente. Afin d'assurer la pérennité du régime, la CNBF a entrepris une réforme du régime complémentaire qui doit s'appliquer progressivement entre 2015 et 2029. Au sein de chaque tranche de revenus, les cotisations vont augmenter chaque année (le taux devant atteindre de 6 % à 17,9 % selon la tranche de revenus).

Le système universel conduit en apparence à devoir fortement augmenter les cotisations dues par les avocats. Cette hausse qui ne concerne pas tous les avocats, doit néanmoins être relativisée grâce à différents effets :

- l'assiette de cotisations des travailleurs indépendants est réformée, si bien qu'une partie significative de la hausse des cotisations d'assurance vieillesse sera compensée par une diminution de la CSG et des cotisations hors assurance vieillesse ;
- la CNBF a prévu d'augmenter les taux du régime complémentaire d'ici à 2029. Par exemple, l'article 24 du règlement du régime complémentaire prévoit que pour un revenu inférieur à 41 674 €, le taux de cotisation du régime complémentaire des avocats passerait de 3,8 % à 6 %, auquel s'ajouteraient les cotisations du régime de base et la contribution équivalente aux droits de plaidoirie. La cotisation forfaitaire du régime de base des avocats a été revalorisée sur toute la période de 1 point de pourcentage de plus que la pension forfaitaire, conformément au scénario central du rapport actuariel du régime de base de la CNBF.
- La convergence vers le taux cible de cotisations serait très progressive et pourrait être étalée sur 15 ans.
- Enfin, l'article 21 du projet de loi prévoit la possibilité d'une prise en charge par un tiers d'une partie des cotisations des travailleurs indépendants. La profession pourra ainsi concevoir un dispositif de solidarité permettant aux avocats aux revenus les plus élevés de contribuer à la couverture d'assurance vieillesse de leurs confrères au revenus plus faibles.

Ainsi, au terme d'une période de convergence s'étalant jusqu'en 2040, l'application des taux de cotisation du système universel de retraites (et de la réforme de l'assiette sociale) se traduirait par une hausse des cotisations pour les avocats dont les revenus se situent entre 50 % et 190 % du PASS, soit un peu moins de la moitié de la profession. Au maximum, la hausse de cotisation serait égale à 30 % des cotisations d'assurance vieillesse calculées selon le barème 2040 de la CNBF et concernerait les avocats dont le revenu est égal au PASS.

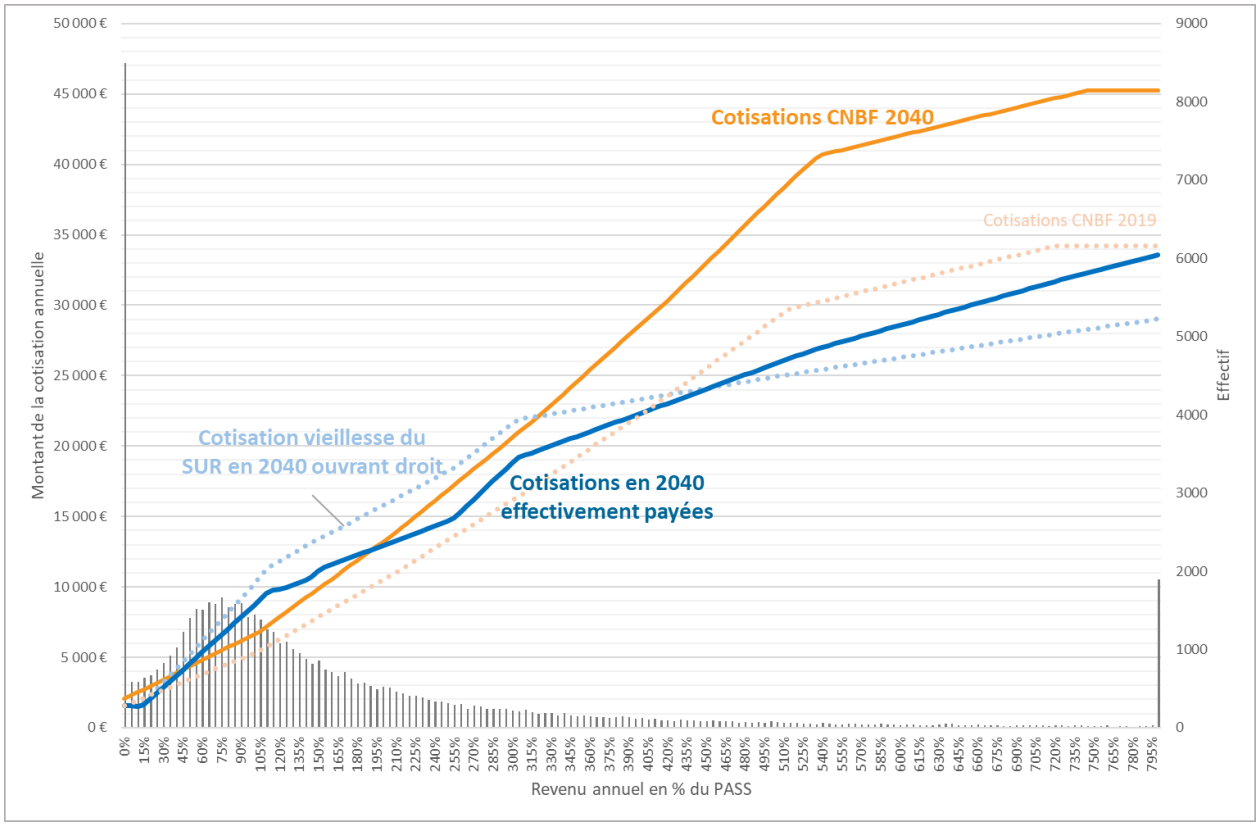
Cotisations annuelles des avocats libéraux en fonction du revenu exprimé en PASS

– CNBF 2019, CNBF 2040 et système universel en 2040 –

	Contrefactuel 2019			Contrefactuel 2040			Système universel (2040)			Ecarts SUR - contrefactuel 2040		
Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	**Total**	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	**Total**	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	**Total**	Ecart vieillesse	Ecart Hors vieillesse et CSG/CRDS	**Total**
0,25 PASS	2 483 €	1 667 €	**4 150 €**	3 182 €	1 642 €	**4 824 €**	2 737 €	2 318 €	**5 054 €**	-445 €	676 €	**231 €**
0,50 PASS	3 411 €	3 285 €	**6 696 €**	4 325 €	3 234 €	**7 559 €**	5 166 €	2 573 €	**7 739 €**	841 €	-661 €	**180 €**
0,75 PASS	4 339 €	5 156 €	**9 495 €**	5 469 €	5 070 €	**10 540 €**	7 644 €	4 010 €	**11 654 €**	2 175 €	-1 060 €	**1 115 €**
1 PASS	5 267 €	7 280 €	**12 547 €**	6 614 €	7 152 €	**13 766 €**	10 170 €	5 655 €	**15 825 €**	3 556 €	-1 497 €	**2 059 €**
1,5 PASS	7 850 €	13 209 €	**21 059 €**	9 844 €	13 035 €	**22 879 €**	13 369 €	10 766 €	**24 135 €**	3 525 €	-2 269 €	**1 256 €**
2 PASS	10 476 €	17 563 €	**28 039 €**	13 196 €	17 325 €	**30 521 €**	15 771 €	14 485 €	**30 257 €**	2 576 €	-2 840 €	**-264 €**
2,5 PASS	13 300 €	21 937 €	**35 236 €**	16 841 €	21 626 €	**38 468 €**	18 193 €	18 097 €	**36 290 €**	1 352 €	-3 530 €	**-2 178 €**
3 PASS	16 149 €	26 312 €	**42 461 €**	20 576 €	25 924 €	**46 501 €**	21 572 €	23 137 €	**44 710 €**	996 €	-2 787 €	**-1 791 €**

Source : Calculs DSS

Cotisations annuelles des avocats libéraux en fonction du revenu exprimé en PASS



Source : *calculs DSS.*

Lecture : Pour un revenu de 1 PASS, le professionnel payerait 6 614 € de cotisations vieillesse en 2040 contre 10 170 € avec le système universel ; cette augmentation serait diminuée par la réduction des cotisations hors vieillesse et CSG-CRDS de 1 497 € avec le passage au système universel, limitant l' effort à fournir à 2059 €.

Le tableau et le graphique ci-dessus permettent de comparer de façon statique les cotisations dues en 2040, selon le barème de cotisation du système universel qui trouvera à s'appliquer au terme de la période de convergence et selon le barème de cotisations de la CNBF à cette date : la réforme des taux du régime complémentaire sera alors achevée et conformément au scénario central du rapport actuariel de la CNBF, la cotisation forfaitaire du régime de base est augmentée de 1,5 % par an. A titre illustratif, les cotisations CNBF dues selon le barème 2019 ont aussi été indiquées sur le graphique, de même que les cotisations d'assurance vieillesse du système universel (à partir desquelles les droits seront calculés), sans tenir compte de la diminution de la CSG/CRDS et des cotisations hors vieillesse.

Toutefois, compte tenu du financement du régime de base par une cotisation forfaitaire, les effets du passage au système universel en termes d'écart de cotisations peuvent être différents, dès lors que l'on introduit une hypothèse d'évolution des revenus au cours du temps. Pour illustrer l'impact du système universel et de la réforme de l'assiette sociale sur le montant des cotisations et contributions sociales sur une situation dynamique où les revenus augmentent comme le salaire moyen entre 2025 et 2040 (soit 3,05 % par an en moyenne), trois simulations ont été effectuées, pour des avocats déclarent chaque année un BNC égal à 1 PASS et 2 PASS sur l'ensemble de la période.

Cas d'un avocat à 1 PASS de revenu

Avec le système actuel (en 2019), un avocat au BNC annuel équivalent à 1 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 13 %, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 5 267 €.

1,0 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	**9,2%**	**3 727 €**
Cotisation forfaitaire	3,8%	1 555 €
Cotisation proportionnelle	3,1%	1 256 €
Droits de plaidoirie	2,3%	916 €
Régime complémentaire (classe 1)	**3,8%**	**1 540 €**
Total	**13,0%**	**5 267 €**

Source : Calculs DSS

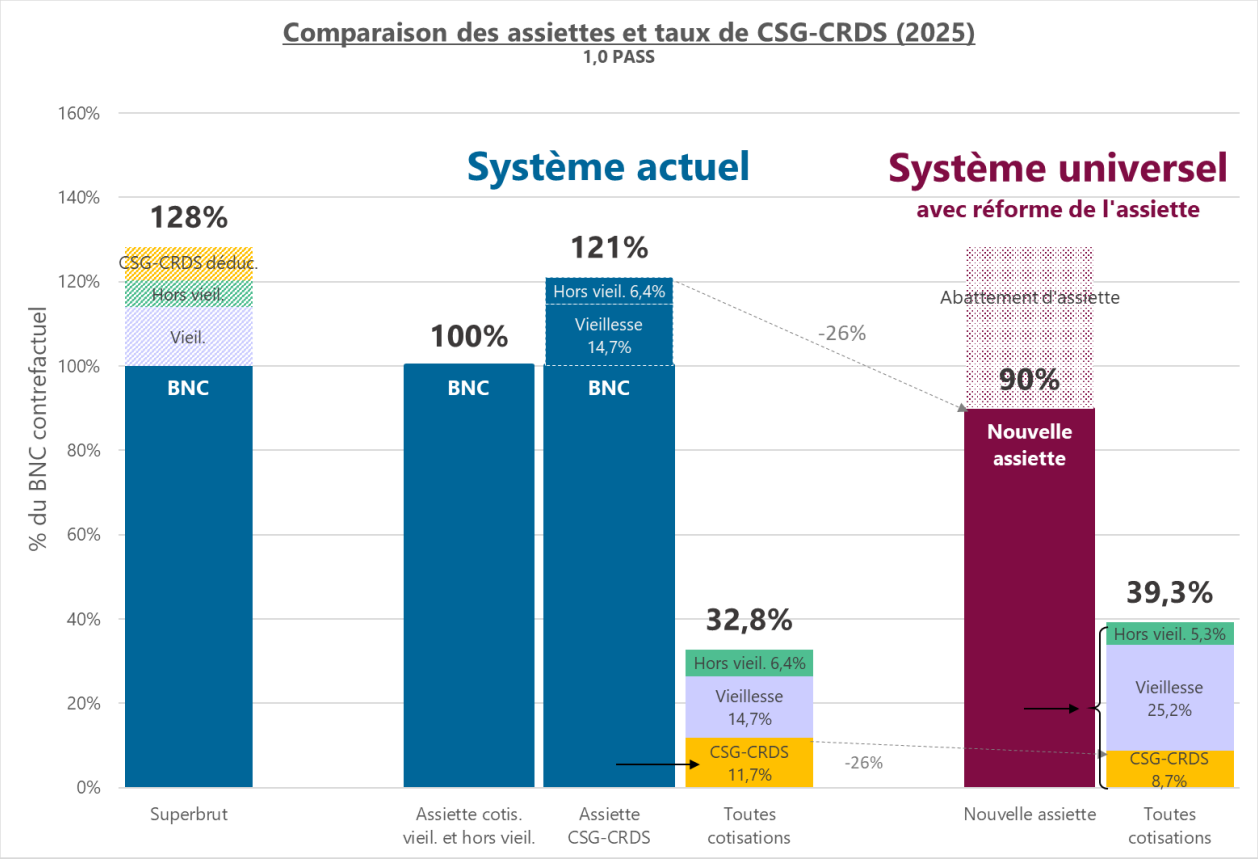
Le passage au système universel, se traduirait par un taux global de prélèvements sociaux supérieur de 5,3 points à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de réforme. Cette hausse serait largement moins importante que la hausse du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 15,1 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 13 % en 2019 à 28,12 %). En effet, cette hausse serait en partie compensée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi et par les hausses de cotisations prévues par la CNBF.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, assurance maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour l'avocat à 1 PASS de revenu serait égale à 90 % du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une diminution de 10 % de l'assiette de cotisations sociales, diminuant d'autant les cotisations d'assurance vieillesse : rapportées au BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse ne représenteront donc que 25,31% et non 28,12% ; de même, les cotisations d'assurance maladie ne représenteront que 5,3 % du BNC qui aurait prévalu en l'absence de réforme et non 6,4 %[1]. A ce niveau de revenu, aucune cotisation famille ne serait due. Le gain associé serait donc de 4 pts.

[1] Concernant la cotisation d'assurance maladie, l'impact de la baisse de l'assiette serait supérieur à 10 %, car à ce niveau de revenu, le taux de la cotisation dépend aussi du revenu.

- L'assiette de CSG diminuerait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter. En l'absence de réforme, la CSG et la CRDS représenterait 11,7 % du BNC ; le gain associé serait donc de 2,9 pts.



Source : Calculs DSS
**Le taux de cotisation vieillesse CNBF est de 14,7 % et non de 13 % car il est tenu compte des hausses de cotisations CNBF entre 2019 et 2025 (cf infra).*

La réforme de l'assiette permettrait donc de compenser la hausse du taux facial de cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel à hauteur de 6,8 points. L'effet net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une hausse des prélèvements sociaux équivalente à 8,3 points de BNC, qui s'étalerait sur une période de 15 ans à compter de 2025.

Toutefois, une partie de cette hausse est déjà prévue aujourd'hui par la CNBF. Une analyse prudente permet de conclure qu'en l'absence de réforme, les cotisations d'assurance vieillesse de la CNBF augmenteraient de 1,7 pts à horizon 2025 et de 1,2 pts à horizon 2040. En effet, le taux de cotisation d'assurance vieillesse CNBF d'un avocat à 1 PASS de revenu passerait de 13,0 % en 2019 à 14,7 % en 2025 et à 16,3 % en 2040 :

- le taux de cotisation de la première tranche du régime complémentaire passerait de 3,8 % en 2019 à 5,2 % en 2025, puis à 6 %, conformément à l'article 24 du règlement du régime complémentaire de la CNBF ;
- la part du revenu de l'avocat à 1 PASS concernée par la seconde tranche du barème progressif du RC (au taux de 7,6 % en 2019, 10 % en 2025 et 11,6 % à partir de 2029) serait plus élevée en 2025 qu'elle ne l'est aujourd'hui, car la CNBF gèle depuis 2015 les seuils des tranches

du barème, alors que le revenu moyen des avocats augmente. De façon prudente, une hypothèse d'indexation sur l'inflation des seuils des tranches a été effectuée ;

- A l'inverse, le poids de la cotisation forfaitaire du régime de base des avocats est supposé diminuer au cours du temps, car celle-ci est supposée évoluer comme la revalorisation de la pension du régime de base, majorée de 1 point, conformément au scénario central du rapport actuariel de la CNBF (la pension de base est supposée évoluer comme l'inflation à 1,75 % par an), alors que le revenu est supposé évoluer plus dynamiquement (3,05 % par an).

Ainsi, pour l'avocat à 1 PASS de revenu, la hausse du taux de cotisations induite par la réforme serait limitée à 5,3 points.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	**15,1 pts**
Cotisations vieillesse	15,1 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	**-6,8 pts**
Cotisations vieillesse	-2,9 pts
Cotisations hors vieillesse	-1,1 pts
CSG/CRDS	-2,9 pts
Effet hausse CNBF	**-3,0 pts**
Cotisations vieillesse 2019-2025	-1,7 pts
Cotisations vieillesse 2025-2040	-1,2 pts
Autre[1]	0,4 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	**5,3 pts**

Source : calculs DSS

Cas d'un avocat à 2 PASS de revenu

Avec le système actuel (en 2019), un avocat au BNC annuel équivalent à 2 PASS acquitte un taux de cotisation d'assurance vieillesse total de 12,9 %, soit un total de cotisation d'assurance vieillesse de 10 476 €.

2,0 PASS	Taux de cotisation 2019	Montants 2019
Régime de base	**7,3%**	**5 900 €**
Cotisation forfaitaire	1,9%	1 555 €
Cotisation proportionnelle	3,1%	2 512 €
Droits de plaidoirie	2,3%	1 832 €
Régime complémentaire (classe 1)	**5,6%**	**4 576 €**
Total	**12,9%**	**10 476 €**

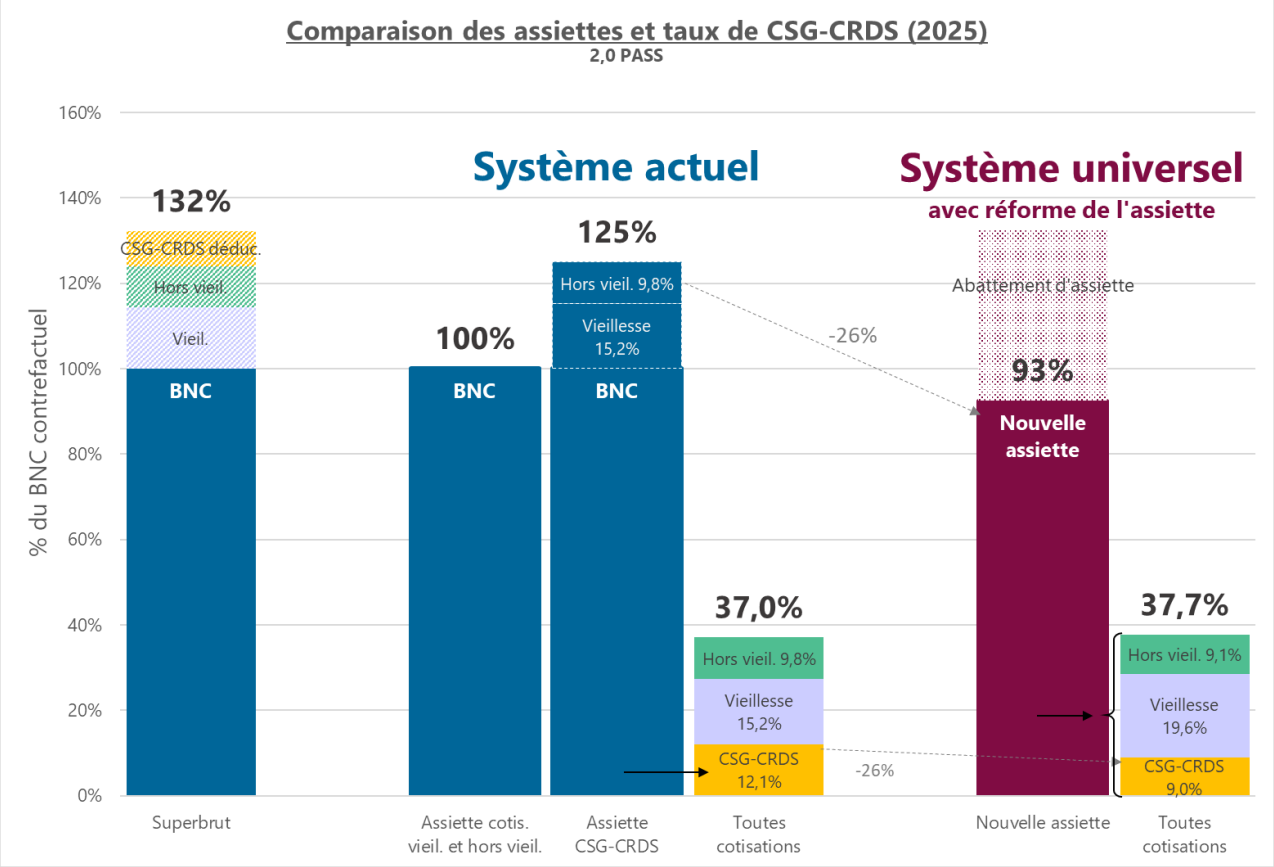
Source : Calculs DSS

[1] la hausse des taux de cotisation à la CNBF conduit à diminuer le BNC qui sert de référence au calcul des taux de prélèvements de la présente analyse, du fait de la circularité de l'assiette de cotisation. Cela conduit donc à majorer de 0,4 pt le taux de prélèvements du système universel en 2040 par rapport au BNC de 2040.

Le passage au système universel, se traduirait pour l'avocat à 2 PASS, par une baisse du taux global de prélèvements sociaux de -0,9 points par rapport à ce qu'il aurait été en 2040 en l'absence de mise en œuvre du système universel. Cette baisse irait au rebours de la hausse apparente du taux nominal de cotisations d'assurance vieillesse de 7,6 pts, résultant de l'application du barème de cotisations du système universel (passage de 12,9 % en 2019 à 20,5 %). En effet, cette hausse serait en partie compensée par la réforme de l'assiette sociale prévue par l'ordonnance de l'article 21 du présent projet de loi et par les hausses de cotisations prévues par la CNBF.

La réforme de l'assiette sociale conduira à calculer les cotisations sociales (assurance vieillesse, assurance maladie et famille) et la CSG/CRDS sur une assiette redéfinie, qui pour l'avocat à 2 PASS de revenu serait égale à 93 % du BNC contrefactuel :

- Cela représente donc une diminution de 7 % de l'assiette de cotisations sociales, diminuant d'autant les cotisations maladie et famille. Les cotisations d'assurance vieillesse diminueraient également du fait de la baisse de l'assiette, mais dans des proportions moins importantes, car sur la tranche de revenu supérieure au plafond de la sécurité sociale, le taux de cotisation d'assurance vieillesse du système universel est plus faible.
- L'assiette de CSG diminuerait de 26 %, diminuant d'autant le montant de CSG et de CRDS à acquitter. En l'absence de réforme, la CSG et la CRDS représenteraient 12,1 % du BNC ; le gain associé serait donc de 3 pts.



Source : Calculs DSS
**Le taux de cotisation vieillesse CNBF est de 15,2 % et non de 12,9 % car il est tenu compte des hausses de cotisations CNBF entre 2019 et 2025 (cf infra).*

La réforme de l'assiette permettrait donc de compenser la hausse du taux facial de cotisations d'assurance vieillesse induite par le passage au système universel à hauteur de 4,6 points. L'effet

net de la réforme des retraites et de la réforme de l'assiette serait donc une hausse des prélèvements sociaux équivalente à 3 points de BNC, qui s'étalerait sur une période de 15 ans à compter de 2025.

Toutefois, cette hausse est déjà prévue par la CNBF : les cotisations d'assurance vieillesse de la CNBF augmenteraient de 2,2 pts à horizon 2025 et de 1,9 pt à horizon 2040. En effet, le taux de cotisation d'assurance vieillesse CNBF d'un avocat à 2 PASS de revenu passerait de 12,9 % en 2019 à 15,2 % en 2025 et à 17,1 % en 2040 :

- le taux de cotisation des différentes tranches du barème du régime complémentaire de la CNBF augmente chaque année jusqu'en 2029, conformément à l'article 24 du règlement du RC de la CNBF ; par exemple, le taux de la deuxième tranche barème du régime complémentaire passera de 7,6% en 2019 à 10 % en 2025 et à 11,6 % en 2029.
- la part du revenu de l'avocat à 2 PASS concernée par les tranche supérieures du barème progressif du RC serait de plus en plus élevée au cours du temps, du fait de l'indexation du seuil de celles-ci sur l'inflation.
- A l'inverse, le poids de la cotisation forfaitaire du régime de base des avocats est supposé diminuer légèrement au cours du temps.

Ainsi, pour l'avocat à 2 PASS de revenu, le taux global de prélèvements sociaux diminuerait en 2040 de -0,9 pt.

Décomposition de la variation de taux de prélèvements sociaux

Effet taux	**7,6 pts**
Cotisations vieillesse	7,6 pts
Cotisations hors vieillesse	0,0 pts
CSG/CRDS	0,0 pts
Effet assiette	**-4,6 pts**
Cotisations vieillesse	-1,0 pts
Cotisations hors vieillesse	-0,7 pts
CSG/CRDS	-3 pts
Effet hausse CNBF	**-3,9 pts**
Cotisations vieillesse 2019-2025	-2,2 pts
Cotisations vieillesse 2025-2040	-1,9 pts
Autre[1]	0,2 pts
Effort restant à fournir (+) ou gain (-)	**-0,9 pts**

Source : calculs DSS

Effet sur les prestations (avocats)

Les retraites obtenues au terme de quatre carrières de 43 ans, initiées en 2025 à 1 PASS, 2 PASS et 3 PASS ont été simulées. Pour chaque carrière, le revenu est supposé augmenter chaque année comme le salaire moyen par tête, c'est-à-dire de 3,05 %. Aucune décote ou surcote n'a été appliquée dans le système contrefactuel comme dans le système cible. Les retraites offertes par le système

[1] la hausse des taux de cotisation à la CNBF conduit à diminuer le BNC qui sert de référence au calcul des taux de prélèvements de la présente analyse, du fait de la circularité de l'assiette de cotisation. Cela conduit donc à majorer de 0,2 pt le taux de prélèvements du système universel en 2040 par rapport au BNC de 2040.

universel seraient dans tous les cas plus importantes ou très proches de celles qu'offrirait théoriquement la CNBF en 2068, si celle-ci était en mesure de servir la prestation du régime de base indexée sur l'inflation jusqu'à cette date. En effet, les divers scenarios simulés par le rapport actuariel de la CNBF montrent une extinction des réserves du régime en 2061 au plus tard, pour une indexation de la pension de base qui ne dépasserait pas 1,2 % par an. Ainsi, selon le rapport actuariel de la caisse, le régime de base ne serait plus en mesure de servir des prestations à partir de 2061 au plus tard, soit quelques années avant la liquidation des avocats prêtant serment en 2025 et effectuant une carrière complète.

Par ailleurs, la valeur de service du régime complémentaire est indexée de 0,5 % par an jusqu'à ce que le rendement du RC soit égal à 7,5 %, puis est indexée sur l'inflation. La valeur d'achat du point est indexée de 2,9% par an, puis sur l'inflation lorsque le rendement du RC atteint 7,5%. En effet, depuis 2015, la valeur d'achat (VA) du point du régime complémentaire doit augmenter de 2,4 pts de plus que la valeur de service, tant que le rendement est supérieur à 7,5 %.

Les écarts de pensions entre le système universel et le système contrefactuel sont dus à plusieurs effets.

- La variation du montant de prélèvements sociaux effectivement payés par l'assuré. Pour les avocats effectuant leur carrière à 1 PASS, la hausse des prélèvements sociaux correspondrait à 31 % des cotisations CNBF acquittées sur l'ensemble de la carrière. Si cette hausse était intégralement imputée sur les cotisations CNBF, la pension serait augmentée de façon équivalente.
- La réforme de l'assiette sociale : la variation globale des prélèvements sociaux masque en fait des évolutions des cotisations vieillesse et de la CSG/CRDS en sens contraires. Pour les avocats à 1 PASS, les cotisations d'assurance vieillesse augmenteraient et la CSG/CRDS diminueraient, augmentant ainsi la contributivité du prélèvement social et les droits à retraite obtenus d'autant.
- La baisse du rendement du régime de retraite : le régime complémentaire de la CNBF aurait un rendement plus élevé que celui du système universel (7,5 % à partir de 2029, contre 5,5% pour la part contributive de la cotisation du SUR). Le régime de base aurait également un rendement plus élevé que celui du système universel pour les avocats aux bas revenus.
- L'indexation de la valeur de service sur le SMPT (3,05% par an) pour le système universel contre l'inflation pour les régimes gérés par la CNBF (1,75 % par an). Ce différentiel d'indexation produit des effets significatifs sur une carrière de 43 ans, de l'ordre de 20 % à 30 %, permettant de compenser au moins en partie l'effet de la baisse du rendement. Toutefois, il est important de noter que l'hypothèse d'indexation sur un taux d'inflation à 1,75 % par an des prestations du régime de base de la CNBF est une hypothèse ambitieuse, que la CNBF n'est pas en mesure de vérifier, sans une hausse significative des cotisations (plus importante encore que celles simulées dans le rapport actuariel et évoquées *supra*).
- La période de convergence : durant cette période, les cotisations d'assurance vieillesse seront plus faibles (pour les assurés à 1 PASS) que les cotisations du système universel, ce qui conduira donc à créer moins de droits.

- **Cas d'un affilié de la CNBF à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CNBF	Système actuel	31 372 €	2 614 €	
	Effet hausse des cotisations	9 682 €	807 €	31%
	Effet réforme de l'assiette	7 495 €	625 €	24%
	Effet baisse du rendement	-16 768 €	-1 397 €	-53%
	Effet indexation sur le SMPT	8 887 €	741 €	28%
	Système universel sans convergence	40 667 €	3 389 €	30%
	Effet convergence	-1 806 €	-150 €	-6%
	Système universel avec convergence	38 861 €	3 238 €	24%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 31 372 € avec le système actuel, de 38 861 € avec le système universel avec convergence et de 40 667 € avec le système universel sans convergence.

- **Cas d'un affilié de la CNBF à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CNBF	Système actuel	54 958 €	4 580 €	
	Effet baisse des cotisations	-3 600 €	-300 €	-7%
	Effet réforme de l'assiette	11 799 €	983 €	21%
	Effet baisse du rendement	-15 690 €	-1 308 €	-29%
	Effet indexation sur le SMPT	13 318 €	1 110 €	24%
	Système universel sans convergence	60 785 €	5 065 €	11%
	Effet convergence	154 €	13 €	0%
	Système universel avec convergence	60 939 €	5 078 €	11%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 54 958 € avec le système actuel, de 60 939 € avec le système universel avec convergence et de 60 785 € avec le système universel sans convergence.

- **Cas d'un affilié de la CNBF à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CNBF	Système actuel	83 203 €	6 934 €	
	Effet baisse des cotisations	-12 096 €	-1 008 €	-15%
	Effet réforme de l'assiette	11 086 €	924 €	13%
	Effet baisse du rendement	-18 992 €	-1 583 €	-23%
	Effet indexation sur le SMPT	17 758 €	1 480 €	21%
	Système universel sans convergence	80 960 €	6 747 €	-3%
	Effet convergence	1 498 €	125 €	2%
	Système universel avec convergence	82 458 €	6 871 €	-1%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 83 203 € avec le système actuel, de 82 458 € avec le système universel avec convergence et de 80 960 € avec le système universel sans convergence.

S'agissant des chirurgiens-dentistes

Les chirurgiens-dentistes bénéficient de trois régimes de retraite : le régime de base, un régime complémentaire commun avec les sages-femmes et un régime des prestations complémentaires de vieillesse (PCV) partiellement pris en charge par l'assurance maladie obligatoire.

Le passage au système universel produit une baisse significative des cotisations d'assurance vieillesse des chirurgiens-dentistes, quel que soit leur revenu.

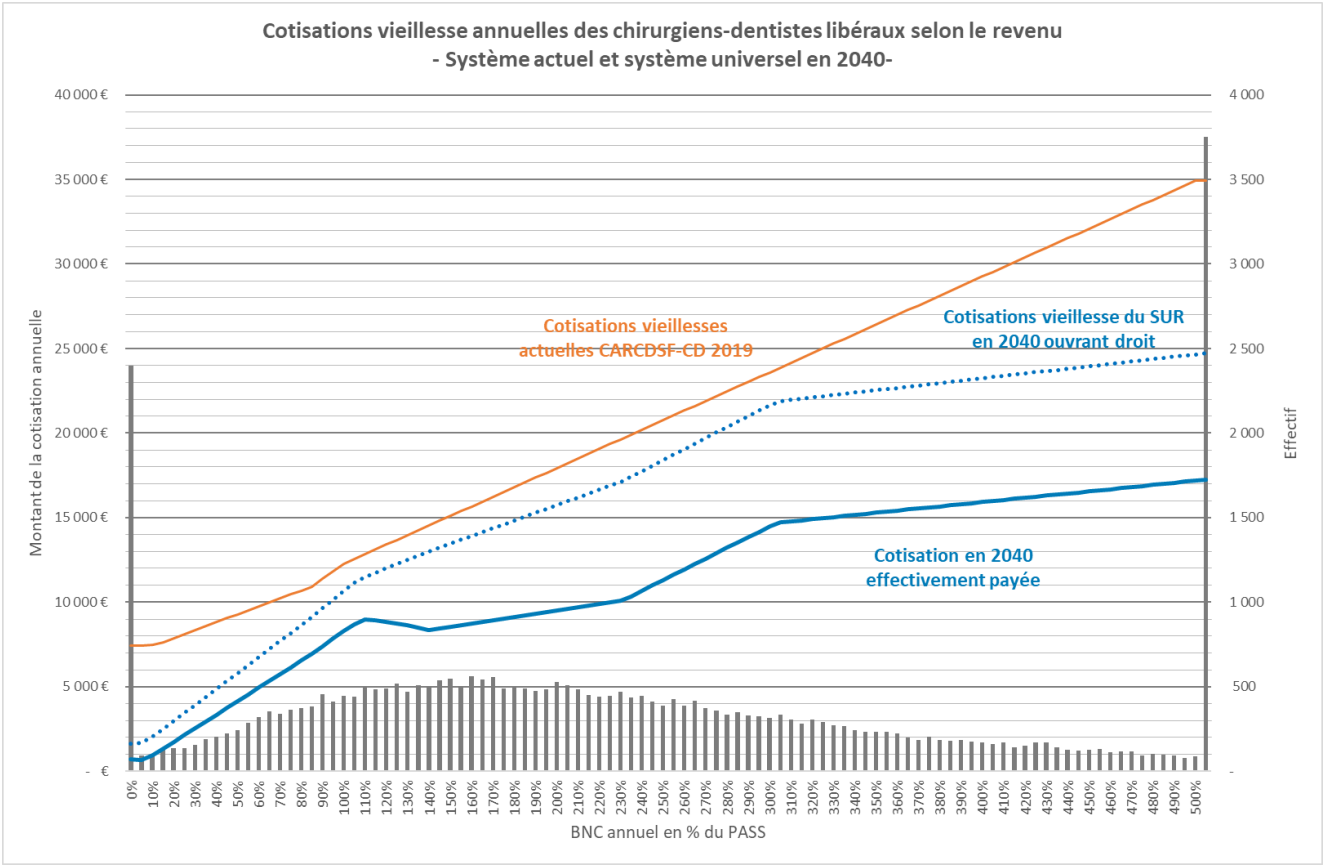
La baisse de la cotisation vieillesse est particulièrement remarquable pour les affiliés à bas revenus puisque l'effet de seuil induit par la forte cotisation forfaitaire du régime complémentaire disparait avec le système universel : ainsi le chirurgien-dentiste à 0,5 PASS de revenu devra verser une cotisation d'assurance vieillesse de 6 067 € au système universel au lieu de 9 286 € à la CARCDSF. L'écart du montant des cotisations se réduit au niveau de 1 PASS de revenu, le chirurgien-dentiste diminuant sa cotisation d'assurance vieillesse de 1 090 € (12 273 € au système actuel et 11 183 € au système universel).

Cotisations annuelles des chirurgiens-dentistes affiliés à la CARCDSF selon le revenu annuel en PASS - Système actuel et système universel en 2040-

		Système actuel			Système universel			Ecart système universel - système actuel		
	Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesses	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	**Total**	Cotisations vieillesses	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	**Total**	Cotisations vieillesses	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	**Total**
CARCDSF - CD	0,25 PASS	8 116 €	3 328 €	**11 444 €**	3 449 €	2 024 €	**5 473 €**	- 4 667 €	- 1 304 €	**- 5 971 €**
	0,50 PASS	9 286 €	5 077 €	**14 363 €**	5 812 €	3 410 €	**9 222 €**	- 3 475 €	- 1 666 €	**- 5 141 €**
	0,75 PASS	10 457 €	6 825 €	**17 282 €**	8 174 €	4 796 €	**12 971 €**	- 2 282 €	- 2 029 €	**- 4 311 €**
	1 PASS	12 274 €	8 637 €	**20 911 €**	10 673 €	6 262 €	**16 935 €**	- 1 601 €	- 2 374 €	**- 3 976 €**
	1,50 PASS	15 105 €	14 248 €	**29 353 €**	13 465 €	9 328 €	**22 793 €**	- 1 640 €	- 4 921 €	**- 6 560 €**
	2 PASS	17 935 €	18 482 €	**36 418 €**	15 746 €	12 238 €	**27 984 €**	- 2 189 €	- 6 244 €	**- 8 433 €**
	2,50 PASS	20 766 €	22 716 €	**43 482 €**	18 398 €	15 623 €	**34 022 €**	- 2 367 €	- 7 093 €	**- 9 460 €**
	3 PASS	23 597 €	26 950 €	**50 546 €**	21 657 €	19 781 €	**41 438 €**	- 1 940 €	- 7 169 €	**- 9 109 €**

*Source : c*alculs DSS.

La prise en charge d'une partie des cotisations d'assurance vieillesse des chirurgiens-dentistes par l'assurance maladie sera maintenue dans le système universel, à enveloppe budgétaire constante. La négociation conventionnelle entre les représentants des chirurgiens-dentistes et l'assurance maladie permettra de déterminer les modalités paramétriques de cette prise en charge. Dans les développements qui suivent, les cotisations d'assurance vieillesse des chirurgiens-dentistes sont donc considérées dans leur globalité, sans distinction entre la part payée par l'assurance maladie et la part payée par l'affilié.



Source : données CARCDSF, calculs DSS.

Lecture : Les 450 praticiens déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 12 274 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 673 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 2 374 €, si bien que l'effort serait réduit à 8 299 € (courbe bleue), soit une baisse de prélèvements sociaux de 3 976 €.

Afin de calculer les retraites des chirurgiens-dentistes sans réforme et avec réforme après 43 ans de carrière, il est nécessaire de faire évoluer les paramètres des régimes. Les revenus des chirurgiens-dentistes évoluent comme le salaire moyen par tête, soit 3,05 % par an sur toute la période.

Les valeurs de service et d'achat du régime complémentaire et du PCV évoluent comme l'inflation. Le montant de la cotisation forfaitaire du régime complémentaire augmente comme la valeur d'achat du régime sur toute la période en conservant le rendement 2019 de 5,8 %. De plus, conformément à la réglementation en vigueur, le seuil d'entrée et le plafond de cette cotisation évoluent annuellement comme le PASS. Le taux de la cotisation proportionnelle est égal à 10,65 % en 2019 puis 10,70 % à partir de 2021 comme prévu par la CARCDSF. Enfin, la cotisation forfaitaire du régime PCV évolue comme l'inflation.

Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime système actuel pour les chirurgiens-dentistes sont principalement dus à l'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation.

- **Cas d'un affilié à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCDSF-CD	Contrefactuel	34 422 €	2 869 €	
	Effet baisse des cotisations	-2 383 €	-199 €	-7%
	Effet réforme de l'assiette	5 082 €	423 €	15%
	Effet baisse du rendement	-3 731 €	-311 €	-11%
	Effet indexation sur le SMPT	9 172 €	764 €	27%
	Système universel sans convergence	42 562 €	3 547 €	24%
	Effet convergence	2 578 €	215 €	7%
	Système universel avec convergence	45 141 €	3 762 €	31%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 34 422 € avec le système actuel, de 42 562 € avec le système universel sans convergence et de 45 141 € avec le système universel avec convergence.

- **Cas d'un affilié à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCDSF-CD	Contrefactuel	50 861 €	4 238 €	
	Effet baisse des cotisations	-8 531 €	-711 €	-17%
	Effet réforme de l'assiette	10 452 €	871 €	21%
	Effet baisse du rendement	-5 295 €	-441 €	-10%
	Effet indexation sur le SMPT	13 044 €	1 087 €	26%
	Système universel sans convergence	60 531 €	5 044 €	19%
	Effet convergence	4 847 €	404 €	10%
	Système universel avec convergence	65 379 €	5 448 €	29%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 50 861 € avec le système actuel, de 65 379 € avec le système universel avec transition et de 60 531 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCDSF-CD	Contrefactuel	67 297 €	5 608 €	
	Effet baisse des cotisations	-7 014 €	-585 €	-10%
	Effet réforme de l'assiette	9 254 €	771 €	14%
	Effet baisse du rendement	-5 970 €	-497 €	-9%
	Effet indexation sur le SMPT	17 462 €	1 455 €	26%
	Système universel sans convergence	81 028 €	6 752 €	20%
	Effet convergence	4 430 €	369 €	7%
	Système universel avec convergence	85 459 €	7 122 €	27%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 67 297 € avec le système actuel, de 85 459 € avec le système universel avec transition et de 81 028 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des sages-femmes

Les sages-femmes bénéficient de trois régimes de retraite : le régime de base, un régime complémentaire commun avec les chirurgiens-dentistes et un régime des prestations complémentaire de vieillesse (PCV) partiellement pris en charge par l'assurance maladie obligatoire.

Leur régime complémentaire comprend une part forfaitaire de 2 664 € et une part proportionnelle de 10,65 % sur les revenus compris entre 34 445 € et 202 620 €. Enfin, les sages-femmes versent une cotisation forfaitaire de 780 € au régime PCV dont les 2/3 sont pris en charge par l'assurance maladie obligatoire.

Le passage au système universel produit une baisse significative des cotisations d'assurance vieillesse des sages-femmes jusqu'à 50 % du PASS, soit 47 % de la population. Ainsi, la sage-femme au revenu de 0,25 PASS verse une cotisation de 4 460 € au système actuel et versera une cotisation d'assurance vieillesse de 3 108 € au système universel. Cet effet est dû à la disparition de la cotisation forfaitaire du régime complémentaire qui avait un effet de seuil important pour les sages-femmes aux bas revenus.

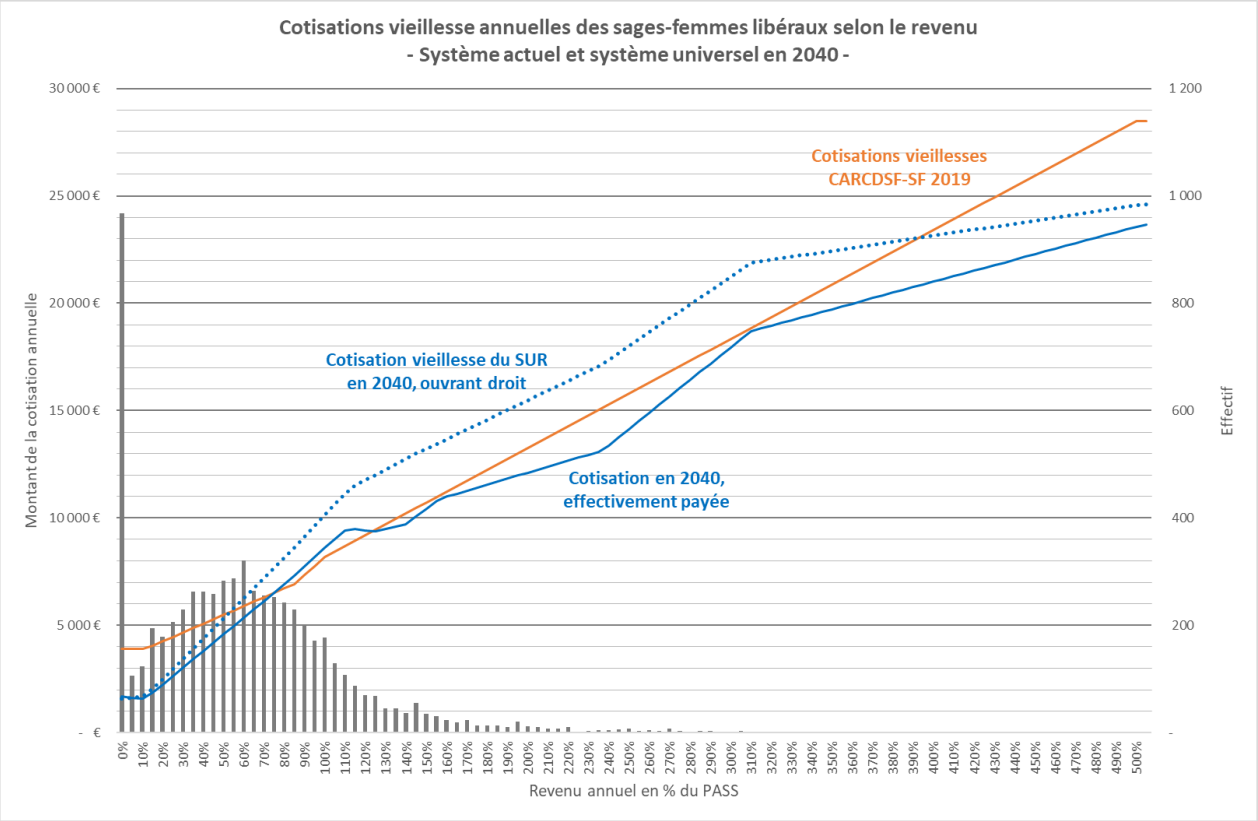
L'augmentation de la cotisation est ensuite maitrisée grâce au basculement de l'assiette des travailleurs indépendants. Ainsi, si la sage-femme voit sa cotisation d'assurance vieillesse augmenter de 2 484 € en passant au système universel (de 8 148 € à 10 669 €), l'augmentation totale de ses cotisations sociales est limitée à 1 234 € puisque ses cotisations, hors vieillesse et CSG-CRDS diminuent de 1 250 €.

Cotisations annuelles des sages-femmes affiliés à la CARCDSF selon le revenu annuel en PASS
- Système actuel et système universel en 2040 -

		Système actuel			Système universel			Ecart système universel - système actuel		
	Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesses	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	**Total**	Cotisations vieillesses	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	**Total**	Cotisations vieillesses	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	**Total**
CARCDSF - SF	0,25 PASS	4 467 €	2 144 €	**6 611 €**	2 981 €	1 808 €	**4 789 €**	- 1 486 €	- 335 €	**- 1 822 €**
	0,50 PASS	5 490 €	3 904 €	**9 394 €**	5 328 €	3 160 €	**8 488 €**	- 163 €	- 744 €	**- 906 €**
	0,75 PASS	6 514 €	5 664 €	**12 178 €**	7 675 €	4 513 €	**12 187 €**	1 161 €	- 1 152 €	**10 €**
	1 PASS	8 184 €	7 487 €	**15 672 €**	10 158 €	5 943 €	**16 101 €**	1 974 €	- 1 544 €	**429 €**
	1,50 PASS	10 721 €	13 123 €	**23 844 €**	13 214 €	10 329 €	**23 544 €**	2 493 €	- 2 793 €	**- 300 €**
	2 PASS	13 258 €	17 380 €	**30 638 €**	15 481 €	14 010 €	**29 491 €**	2 223 €	- 3 369 €	**- 1 146 €**
	2,50 PASS	15 795 €	21 637 €	**37 432 €**	18 000 €	17 770 €	**35 769 €**	2 205 €	- 3 867 €	**- 1 662 €**
	3 PASS	18 332 €	25 894 €	**44 225 €**	21 237 €	22 603 €	**43 840 €**	2 906 €	- 3 291 €	**- 385 €**

Source : calculs DSS.

La prise en charge d'une partie des cotisations d'assurance vieillesse des sages-femmes par l'assurance maladie sera maintenue dans le système universel, à enveloppe budgétaire constante. La négociation conventionnelle entre les représentants des sage femmes et l'assurance maladie permettra de déterminer les modalités paramétriques de cette prise en charge. Dans les développements qui suivent, les cotisations d'assurance vieillesse des sages-femmes sont donc considérées dans leur globalité, sans distinction entre la part payée par l'assurance maladie et la part payée par l'affilié.



Source : données CARCDSF, calculs DSS.

Lecture : Les 180 praticiens déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 8 184 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 158 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 544 €, si bien que l'effort serait réduit à 8 614 € (courbe bleue), soit un surcroît de prélèvements sociaux de 1 234 €.

S'agissant des retraites, les valeurs de service et d'achat du régime complémentaire et la valeur de service du PCV évoluent comme l'inflation. Le montant de la cotisation forfaitaire du RC augmente comme la valeur d'achat du régime sur toute la période en conservant le rendement 2019 de 5,8 %. De plus, conformément à la réglementation en vigueur, le seuil d'entrée et le plafond de cette cotisation évoluent annuellement comme le PASS. Le taux de la cotisation proportionnelle est égal à 10,65 % en 2019 puis 10,70 % à partir de 2021 comme prévu par la CARCDSF.

Enfin, la valeur de service du PCV des sages-femmes est gelée jusqu'à 2057 afin que le rendement du régime soit de 6,5 % conformément aux projections actuarielles de la caisse. Elle est ensuite indexée sur l'inflation.

Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime système actuel pour les sages-femmes sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors vieillesse ;
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation ;
- La baisse du rendement du régime PCV des sages-femmes de 14,08 à 6,5 %. Ce niveau se rapproche du rendement prévu dans le cadre du système universel.

- **Cas d'un affilié à 0,5 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCDSF-SF	Contrefactuel	16 336 €	1 361 €	
	Effet hausse des cotisations	103 €	9 €	1%
	Effet réforme de l'assiette	2 835 €	236 €	17%
	Effet baisse du rendement	-2 602 €	-217 €	-16%
	Effet indexation sur le SMPT	4 574 €	381 €	28%
	Effet minimum de pension	1 541 €	128 €	9%
	Système universel sans convergence	22 788 €	1 899 €	39%
	Effet convergence	0,00 €	0 €	0%
	Système universel avec convergence	22 788 €	1 899 €	39%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 0,5 PASS en 2025, la retraite serait de 16 336 € avec le système actuel et de 22 788 € avec le système universel grâce au minimum de pension.

- **Cas d'un affilié à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCDSF-SF	Contrefactuel	25 571 €	2 131 €	
	Effet hausse des cotisations	4 456 €	371 €	17%
	Effet réforme de l'assiette	5 448 €	454 €	21%
	Effet baisse du rendement	-4 463 €	-372 €	-17%
	Effet indexation sur le SMPT	9 498 €	792 €	37%
	Système universel sans convergence	40 510 €	3 376 €	58%
	Effet convergence	-818,79 €	-68 €	-3%
	Système universel avec convergence	39 691 €	3 308 €	55%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 25 571 € avec le système actuel, de 39 691 € avec le système universel avec convergence et de 40 510 € avec le système universel sans convergence.

- **Cas d'un affilié à 1,5 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARCDSF-SF	Contrefactuel	33 628 €	2 802 €	
	Effet hausse des cotisations	1 704 €	142 €	5%
	Effet réforme de l'assiette	9 630 €	803 €	29%
	Effet baisse du rendement	-5 114 €	-426 €	-15%
	Effet indexation sur le SMPT	11 903 €	992 €	35%
	Système universel sans convergence	51 752 €	4 313 €	54%
	Effet convergence	-43,69 €	-4 €	0%
	Système universel avec convergence	51 709 €	4 309 €	54%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1,5 PASS en 2025, la retraite serait de 33 628 € avec le système actuel, de 51 752 € avec le système universel avec transition et de 51 709 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des pharmaciens

Les pharmaciens bénéficient d'un régime de retraite de base, et d'un régime complémentaire (RC), composé d'une part en répartition avec une cotisation forfaitaire et une d'une part en en capitalisation, tous les trois gérés par caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP),

Au sein de la CAVP, les directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales non médecins sont affiliés à un régime de prestations complémentaires de vieillesse (PCV) partiellement pris en charge par l'assurance maladie obligatoire. La prise en charge d'une partie des cotisations d'assurance vieillesse des directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales non médecins par l'assurance maladie sera maintenue dans le système universel, à enveloppe budgétaire constante. La négociation conventionnelle entre les représentants de ces professionnels et l'assurance maladie permettra de déterminer les modalités paramétriques de cette prise en charge. Les développements qui suivent, concernent des affiliés de la CAVP qui ne sont pas affiliés au régime PCV des directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales non médecins.

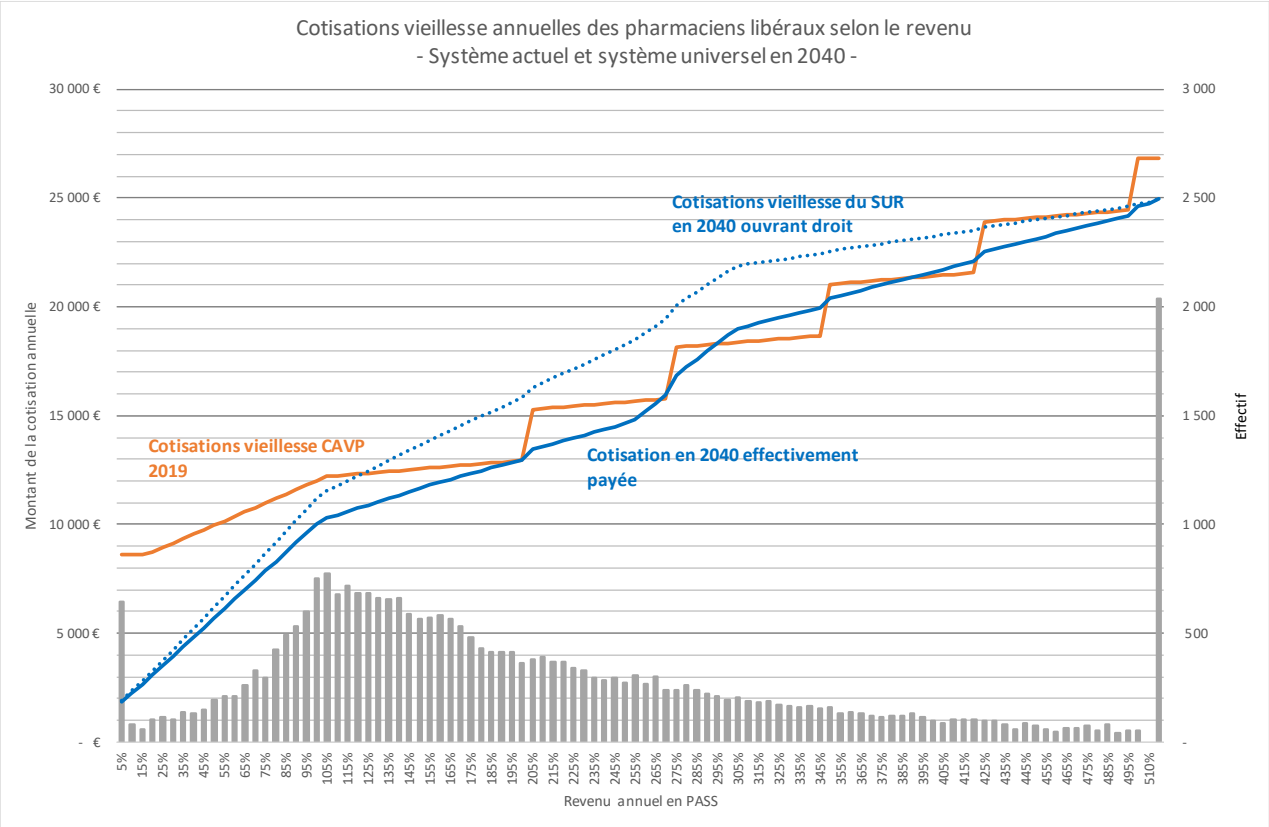
Le graphique ci-dessous montre que le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour 90 % des pharmaciens. La hausse des cotisations se limite aux affiliés de la CAVP qui gagnent entre 290 % et 340 % du PAS et aux affiliés dont les revenus sont compris entre 385 % et 415 % du PASS, soit environ 10 % des pharmaciens en tout.

Le passage au système universel permet de lisser les montants des cotisations d'assurance vieillesse. En effet, le régime complémentaire de la CAVP repose sur des montants forfaitaires selon des tranches de revenus, ce qui crée des effets de seuils importants.

Cotisations annuelles des pharmaciens affiliés à la CAVP selon le revenu annuel en PASS - Système actuel et système universel en 2040 –

	Système actuel			**Système universel**			**Ecarts Régime universel - Système actuel**		
Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	9 143 €	2 819 €	11 962 €	4 234 €	2 539 €	6 772 €	-4 909 €	-280 €	-5 189 €
0,50 PASS	10 166 €	4 446 €	14 613 €	6 683 €	3 893 €	10 577 €	-3 483 €	-553 €	-4 036 €
0,75 PASS	11 190 €	6 326 €	17 516 €	9 181 €	5 450 €	14 632 €	-2 009 €	-876 €	-2 884 €
1 PASS	12 213 €	8 459 €	20 672 €	11 548 €	7 220 €	18 768 €	-665 €	-1 239 €	-1 904 €
1,5 PASS	12 592 €	14 175 €	26 767 €	13 871 €	12 114 €	25 984 €	1 279 €	-2 061 €	-783 €
2 PASS	15 291 €	18 536 €	33 827 €	16 278 €	15 707 €	31 985 €	987 €	-2 829 €	-1 842 €
2,5 PASS	15 670 €	22 672 €	38 342 €	18 495 €	19 017 €	37 513 €	2 826 €	-3 655 €	-829 €
3 PASS	18 369 €	27 033 €	45 402 €	21 888 €	24 151 €	46 039 €	3 519 €	-2 882 €	637 €

Source : calculs DSS.



Source : données CAVP, calculs DSS.

Lecture : Les 773 pharmaciens déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 12 213 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 11 548 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 239 €, si bien que l'effort serait réduit à 10 309 € (courbe bleue), soit une réduction de prélèvements sociaux de 1 904 €.

Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime du système actuel pour les pharmaciens sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors assurance vieillesse.
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation.
- Le rendement du régime complémentaire de la CAVP à 5 % à partir de 2021. Ce rendement se rapproche de celui du système universel.

Pour les pharmaciens, la retraite a été réalisée sur 31 ans de carrière à partir de 2025 et la part en capitalisation a été calculée avec une hypothèse de réversion à 50% vers un conjoint du même âge. En effet, le régime complémentaire par capitalisation peut donner droit à la réversion au conjoint si le pharmacien le souhaite en cas de décès. Cette décision est prise au moment de la liquidation de la retraite. Le montant de la retraite par capitalisation est différent selon qu'il y ait ou non réversion. Pour les cas-types, il a été décidé que les pharmaciens attribuaient un taux de 50 % de réversion et qu'ils liquidaient leur retraite à 66 ans.

- **Cas d'un pharmacien à 1 PASS de revenus avec réversion**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 31 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVP	Système actuel	20 111 €	1 676 €	
	Effet baisse des cotisations	-3 092 €	-258 €	-15%
	Effet réforme de l'assiette	2 198 €	183 €	11%
	Effet baisse du rendement	-2 507 €	-209 €	-12%
	Effet indexation sur le SMPT	4 592 €	383 €	23%
	Système universel sans transition	21 302 €	1 775 €	6%
	Effet transition	1 817,43 €	151 €	9%
	Système universel avec transition	23 120 €	1 927 €	15%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 31 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 20 111 € avec le système actuel, de 23 120 € avec le système universel avec transition et de 21 302 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un pharmacien à 2 PASS de revenus avec réversion**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 31 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVP	Système actuel	22 197 €	1 850 €	
	Effet hausse des cotisations	1 344 €	112 €	6%
	Effet réforme de l'assiette	4 953 €	413 €	22%
	Effet baisse du rendement	-3 257 €	-271 €	-15%
	Effet indexation sur le SMPT	6 569 €	547 €	30%
	Système universel sans transition	31 808 €	2 651 €	43%
	Effet transition	-568,22 €	-47 €	-3%
	Système universel avec transition	31 239 €	2 603 €	41%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 31 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 22 197 € avec le système actuel, de 31 808 € avec le système universel sans transition et de 31 239 € avec le système universel avec transition.

- **Cas d'un pharmacien à 3 PASS de revenus avec réversion**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 31 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVP	Système actuel	31 053 €	2 588 €	
	Effet baisse des cotisations	-1 390 €	-116 €	-4%
	Effet réforme de l'assiette	6 979 €	582 €	22%
	Effet baisse du rendement	-7 449 €	-621 €	-24%
	Effet indexation sur le SMPT	10 396 €	866 €	33%
	Système universel sans transition	39 590 €	3 299 €	27%
	Effet transition	890,63 €	74 €	3%
	Système universel avec transition	40 480 €	3 373 €	30%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 31 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 31 053 € avec le système actuel, de 40 480 € avec le système universel avec transition et de 39 590 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des agents généraux et des mandataires non-salariés d'assurance

Les agents généraux bénéficient d'un régime de retraite de base et d'un régime complémentaire gérés par la caisse d'assurance vieillesse des agent généraux (CAVAMAC) avec un taux de cotisation relativement élevé dans le système actuel. Une partie de leur cotisation d'assurance vieillesse est prise en charge par les organismes d'assurance. Le système universel conduirait en apparence à devoir baisser les cotisations dues par les agents d'assurance. Cette baisse doit néanmoins être relativisée grâce à différents effets : l'assiette de cotisations des travailleurs indépendants sera réformée, si bien qu'une partie significative de la baisse sera compensée par une diminution de la CSG.

Le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour une grande partie des affiliés puisque la hausse des cotisations se limite aux affiliés qui gagnent jusqu'à 10 % du PASS.

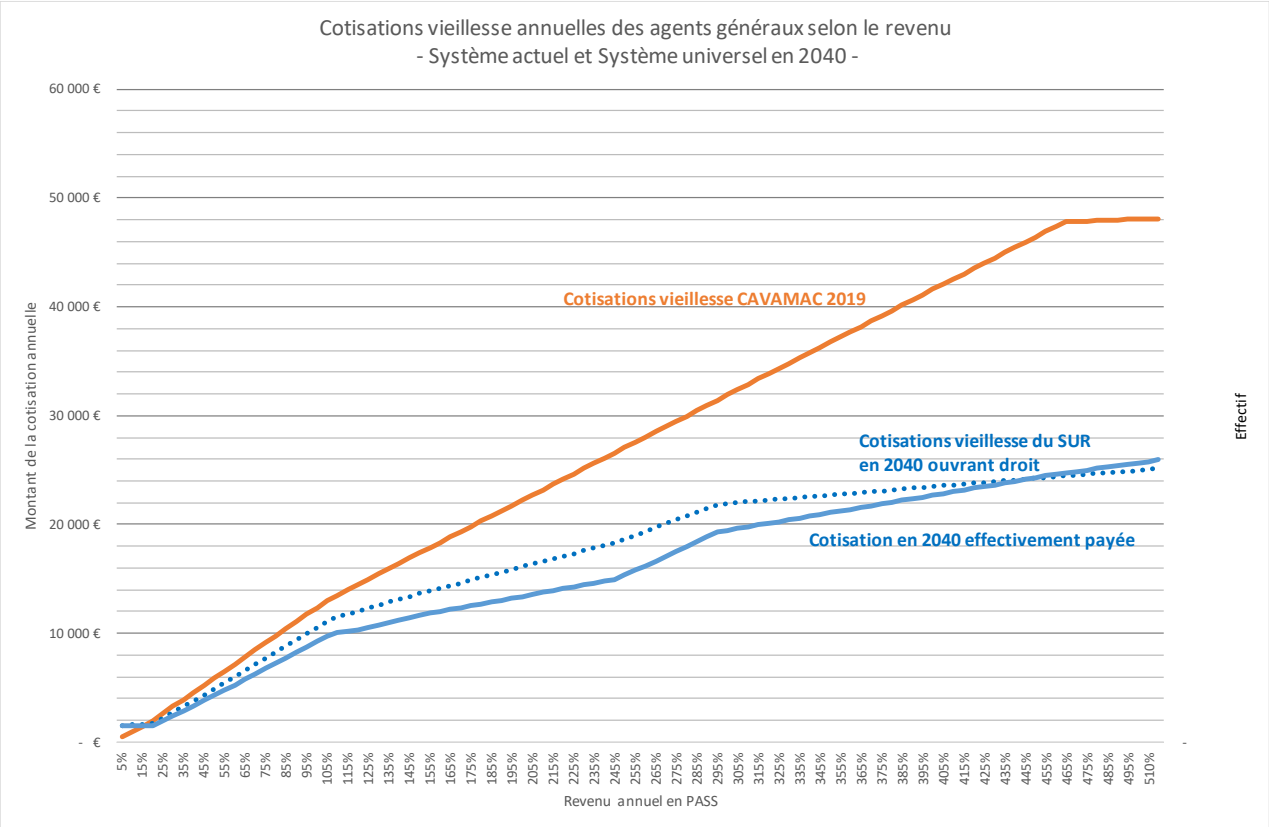
Par exemple, une personne avec un revenu égal à 2 PASS s'acquitte d'une cotisation de 22 707 €, dont 16 142 € à la charge de l'affilié et 6 565 € à celle des organismes d'assurance, alors que dans le système universel elle devra s'acquitter d'une cotisation d'assurance vieillesse de 14 049 €.

Cotisations annuelles des agents généraux d'assurance affiliés à la CAVAMAC selon le revenu annuel en PASS

- Système actuel et système universel en 2040 -

	Système actuel			Système universel			Ecarts Système universel - Sytème actuel		
Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	3 255 €	1 590 €	4 845 €	2 713 €	1 256 €	3 968 €	-543 €	-334 €	-877 €
0,50 PASS	6 511 €	3 432 €	9 942 €	5 474 €	2 747 €	8 221 €	-1 037 €	-685 €	-1 722 €
0,75 PASS	9 766 €	5 527 €	15 293 €	8 283 €	4 485 €	12 768 €	-1 483 €	-1 042 €	-2 524 €
1 PASS	13 021 €	7 874 €	20 895 €	11 141 €	6 482 €	17 623 €	-1 880 €	-1 392 €	-3 272 €
1,5 PASS	17 864 €	14 020 €	31 884 €	13 888 €	11 967 €	25 854 €	-3 977 €	-2 053 €	-6 030 €
2 PASS	22 707 €	18 585 €	41 292 €	16 357 €	15 795 €	32 153 €	-6 350 €	-2 790 €	-9 140 €
2,5 PASS	27 550 €	23 151 €	50 701 €	19 018 €	19 909 €	38 927 €	-8 532 €	-3 242 €	-11 774 €
3 PASS	32 393 €	27 716 €	60 109 €	22 021 €	25 317 €	47 338 €	-10 372 €	-2 399 €	-12 771 €

Source : calculs DSS.



Source : calculs DSS.

Lecture : Pour un revenu de 1 PASS, le montant de la cotisation vieillesse est de 13 021 € (dont 9 739 € payés par le professionnel 3 282 € payés par les organismes d'assurance) selon le système actuel. La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 11 141 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 392 €, si bien que l'effort serait réduit à 9 749 € (courbe bleue), soit une réduction de prélèvements sociaux de 3 272 €.

Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime système actuel pour les agents généraux sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors vieillesse
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation.
- Le rendement du régime complémentaire de la CAVAMAC à 5,04 % sur toute la période. Ce rendement est en-dessous de celui du système universel

- **Cas d'un agent général à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 25 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVAMAC	Système actuel	19 419 €	1 618 €	
	Effet baisse des cotisations	-5 095 €	-425 €	-26%
	Effet réforme de l'assiette	2 183 €	182 €	11%
	Effet hausse du rendement	1 711 €	143 €	9%
	Effet indexation sur le SMPT	2 604 €	217 €	13%
	Système universel sans transition	20 822 €	1 735 €	7%
	Effet transition	2 126,53 €	177 €	11%
	Système universel avec transition	22 949 €	1 912 €	18%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 20 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 19 419 € avec le système actuel, de 22 949 € avec le système universel avec transition et de 20 822 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un agent général à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 25 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVAMAC	Système actuel	31 067 €	2 589 €	
	Effet baisse des cotisations	-12 902 €	-1 075 €	-42%
	Effet réforme de l'assiette	4 014 €	335 €	13%
	Effet hausse du rendement	3 472 €	289 €	11%
	Effet indexation sur le SMPT	3 666 €	305 €	12%
	Système universel sans transition	29 317 €	2 443 €	-6%
	Effet transition	5 874,97 €	490 €	19%
	Système universel avec transition	35 192 €	2 933 €	13%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 20 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 31 067 € avec le système actuel, de 35 192 € avec le système universel avec transition et de 29 317 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un agent général à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 25 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVAMAC	Système actuel	42 705 €	3 559 €	
	Effet baisse des cotisations	-17 416 €	-1 451 €	-41%
	Effet réforme de l'assiette	3 506 €	292 €	8%
	Effet hausse du rendement	4 741 €	395 €	11%
	Effet indexation sur le SMPT	4 793 €	399 €	11%
	Système universel sans transition	38 328 €	3 194 €	-10%
	Effet transition	8 230,85 €	686 €	19%
	Système universel avec transition	46 559 €	3 880 €	9%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 20 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 42 705 € avec le système actuel, de 46 559 € avec le système universel avec transition et de 38 328 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des vétérinaires

Les vétérinaires sont affiliés àun régime de retraite de base et à un régime complémentaire gérés par la caisse autonome de retraite et de prévoyance des vétérinaires (CARPV). S'agissant de ce dernier, le montant de la cotisation forfaitaire augmente comme la valeur d'achat du régime jusqu'en 2068.

Le passage au système universel permet de lisser les montants des cotisations d'assurance vieillesse. En effet, le régime complémentaire des vétérinaires fonctionne avec des montants forfaitaires selon des tranches de revenus ce qui crée des effets de seuils importants.

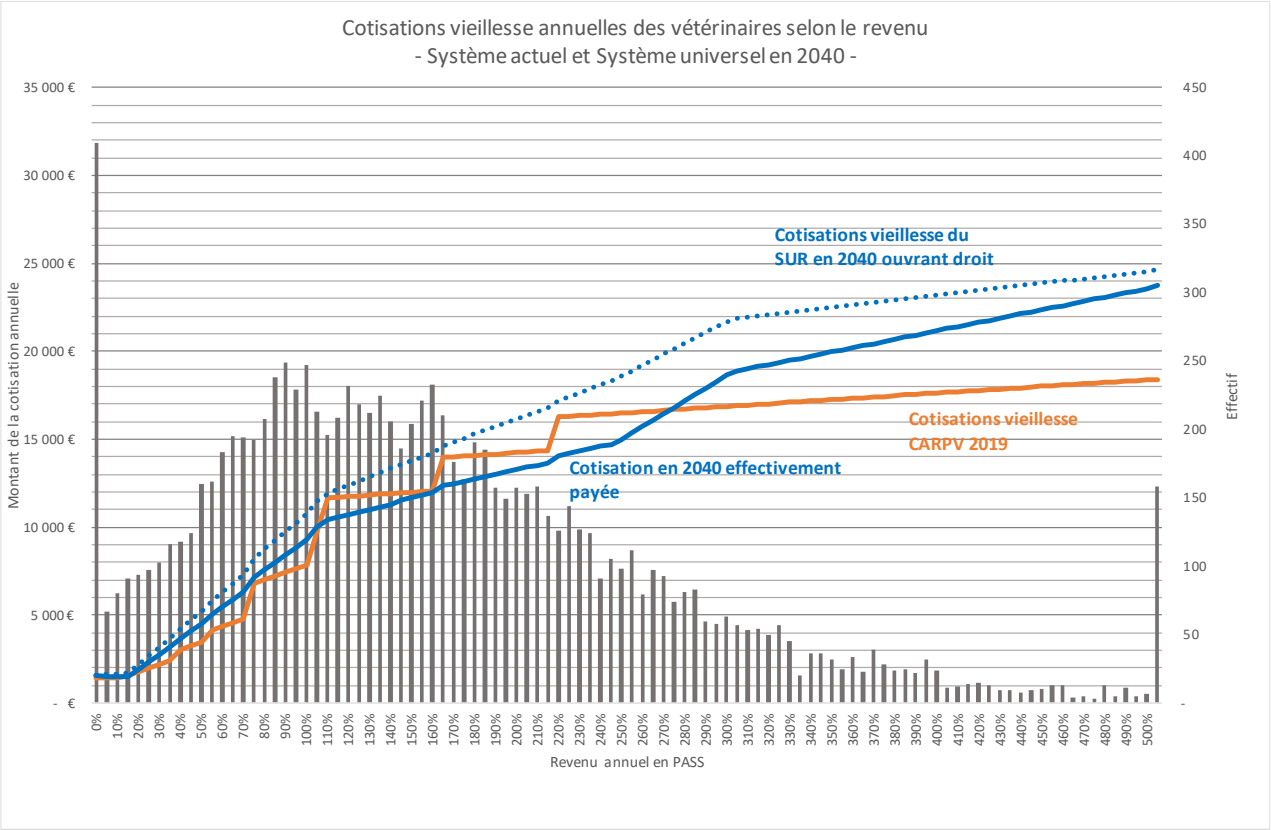
Le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour 51 % des vétérinaires dont le revenu est compris entre 110 % et 270 % du PASS. La hausse des cotisations concerne les affiliés qui gagnent moins de 105 % du PASS et les personnes dont les revenus sont supérieurs ou égaux à 275 % du PASS.

Par exemple, une personne qui gagne 175 % du PASS devra payer 14 045 euros de cotisations d'assurance vieillesse au système actuel alors que dans le système universel elle devra acquitter une cotisation d'assurance vieillesse 12 614 euros.

Cotisations annuelles des vétérinaires affiliés à la CARPV selon le revenu annuel en PASS
- Système actuel et système universel en 2040 -

	Système actuel			Système universel			Ecarts Système universel - Système actuel		
Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	1 962 €	1 894 €	3 855 €	2 680 €	1 559 €	4 240 €	719 €	-334 €	384 €
0,50 PASS	3 454 €	3 567 €	7 021 €	5 228 €	2 860 €	8 089 €	1 774 €	-707 €	1 068 €
0,75 PASS	6 823 €	5 675 €	12 498 €	8 219 €	4 622 €	12 842 €	1 396 €	-1 052 €	344 €
1 PASS	7 847 €	7 807 €	15 654 €	10 766 €	6 322 €	17 088 €	2 919 €	-1 485 €	1 434 €
1,5 PASS	11 979 €	13 888 €	25 867 €	13 791 €	11 787 €	25 578 €	1 812 €	-2 100 €	-288 €
2 PASS	14 235 €	18 206 €	32 440 €	16 156 €	15 317 €	31 473 €	1 921 €	-2 889 €	-967 €
2,5 PASS	16 490 €	22 524 €	39 014 €	18 580 €	18 935 €	37 516 €	2 090 €	-3 588 €	-1 498 €
3 PASS	16 869 €	26 660 €	43 529 €	21 699 €	23 591 €	45 290 €	4 830 €	-3 069 €	1 761 €

Source : calculs DSS.



Source : données CARPV, calculs DSS.

Lecture : Les 247 vétérinaires déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 7 847 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 760 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 485 €, si bien que l'effort serait réduit à 9 275 € (courbe bleue), soit un surcroît de prélèvements sociaux de 1 434 €.

Les écarts de retraite entre le système actuel et le système universel pour les vétérinaires sont dus à plusieurs raisons :

- La hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors assurance vieillesse ;
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation ;
- La baisse du rendement du régime complémentaire de la CARPV à 6,58 % à partir de 2027. Ce rendement se rapproche de celui du système universel.

Pour les vétérinaires, les cas-types ont été réalisés sur une carrière de 38 ans à partir de 2025.

- **Cas d'un vétérinaire à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 38 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPV	Système actuel	33 096 €	2 758 €	
	Effet baisse des cotisations	-446 €	-37 €	-1%
	Effet réforme de l'assiette	4 954 €	413 €	15%
	Effet baisse du rendement	-6 913 €	-576 €	-21%
	Effet indexation sur le SMPT	7 353 €	613 €	22%
	Système universel sans transition	38 044 €	3 170 €	15%
	Effet transition	911,68 €	76 €	3%
	Système universel avec transition	38 955 €	3 246 €	18%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 38 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 33 096 € avec le système actuel, de 38 955 € avec le système universel avec transition et de 38 044 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un vétérinaire à 1,5 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 38 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPV	Système actuel	33 153 €	2 763 €	
	Effet hausse des cotisations	3 105 €	259 €	9%
	Effet réforme de l'assiette	7 387 €	616 €	22%
	Effet baisse du rendement	-7 545 €	-629 €	-23%
	Effet indexation sur le SMPT	8 649 €	721 €	26%
	Système universel sans transition	44 749 €	3 729 €	35%
	Effet transition	59,90 €	5 €	0%
	Système universel avec transition	44 809 €	3 734 €	35%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 38 ans d'une carrière commencée à 1,5 PASS en 2025, la retraite serait de 33 153 € avec le système actuel, de 44 809 € avec le système universel avec transition et de 44 749 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un vétérinaire à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 38 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CARPV	Système actuel	38 528 €	3 211 €	
	Effet hausse des cotisations	1 929 €	161 €	5%
	Effet réforme de l'assiette	9 920 €	827 €	26%
	Effet baisse du rendement	-8 770 €	-731 €	-23%
	Effet indexation sur le SMPT	9 969 €	831 €	26%
	Système universel sans transition	51 575 €	4 298 €	34%
	Effet transition	542,80 €	45 €	1%
	Système universel avec transition	52 118 €	4 343 €	35%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 38 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 38 528 € avec le système actuel, de 52 118 € avec le système universel avec transition et de 51 575 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des personnes affiliées à la CIPAV

La caisse interprofessionnelle de la retraite des professions libérales (CIPAV) gère le régime de base (par délégation de gestion de la CNAVPL) et le régime complémentaire de plusieurs professions libérales (architectes, moniteur de ski, ostéopathe par exemple). Les affiliés de la CIPAV disposent de forfaits de cotisation selon le montant de leurs revenus professionnels.

S'agissant du régime complémentaire (RC), aucune norme légale ou réglementaire ne précise les règles de revalorisation des valeurs d'achat et de service : le conseil d'administration de la CIPAV les définit annuellement. Les valeurs sont connues pour les années 2019 et 2020 (valeur d'achat du point 37,57€ et valeur de service 2,63€). Dans les cas-types ci-dessous, il est néanmoins considéré que les valeurs d'achat et de service du RC évoluent chaque année selon l'inflation.

La valeur d'achat du RC est revalorisée de sorte que le régime passe d'un rendement de 7 % en 2019 et 2020 à 5,85 % en 2026, conformément aux simulations du rapport actuariel de la CIPAV permettant converger vers un régime pérenne et équilibré. La diminution du rendement décidée par le conseil d'administration de la CIPAV a pour vocation d'anticiper les exercices futurs, les variations importantes entre prestations et cotisations. Cette diminution du rendement couplée à un ratio prestataires/cotisants largement favorable permet à la CIPAV de maintenir un résultat technique en excédent.

S'agissant du régime complémentaire, le montant de la cotisation forfaitaire est connu pour les années 2019 et 2020. A partir de 2021, il augmente comme la valeur d'achat du régime conformément aux projections actuarielles prévoyant une baisse de rendement prévue pour 2026 (5,85 %).

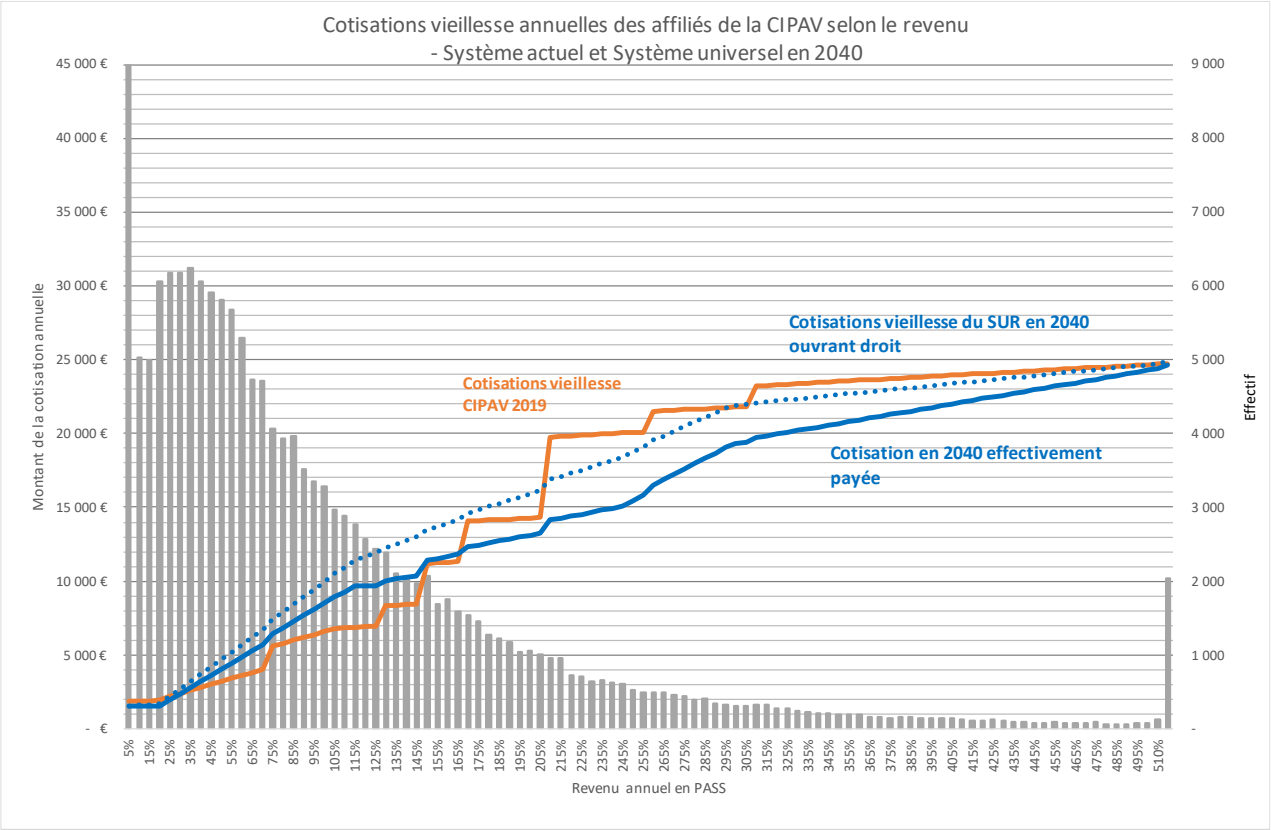
La hausse des cotisations concerne 82 % des affiliés de la CIPAV, à savoir ceux dont le revenu est compris entre 15 % et 155 % du PASS mais le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour 19 % des affiliés, ceux dont le revenu est inférieur à 15 % du PASS.

Le passage au système universel permet de lisser les montants des cotisations d'assurance vieillesse. En effet, le régime complémentaire de la CIPAV repose sur des montants forfaitaires selon des tranches de revenus ce qui crée des effets de seuils importants.

Cotisations annuelles des affiliés à la CIPAV selon le revenu annuel en PASS
- Système actuel et système universel en 2040 -

	Système actuel			Système universel			Ecarts Système universel - Système actuel		
Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	2 376 €	1 590 €	3 966 €	2 701 €	1 255 €	3 957 €	325 €	-334 €	-9 €
0,50 PASS	3 399 €	3 217 €	6 617 €	5 151 €	2 504 €	7 655 €	1 751 €	-713 €	1 038 €
0,75 PASS	5 775 €	5 228 €	11 003 €	7 933 €	4 128 €	12 061 €	2 158 €	-1 100 €	1 058 €
1 PASS	6 798 €	7 361 €	14 159 €	10 479 €	5 808 €	16 287 €	3 681 €	-1 554 €	2 128 €
1,5 PASS	11 235 €	13 471 €	24 706 €	13 689 €	11 321 €	25 009 €	2 454 €	-2 150 €	304 €
2 PASS	14 319 €	17 869 €	32 188 €	16 134 €	14 970 €	31 103 €	1 815 €	-2 900 €	-1 085 €
2,5 PASS	20 108 €	22 530 €	42 638 €	19 036 €	19 302 €	38 339 €	-1 071 €	-3 228 €	-4 299 €
3 PASS	21 840 €	26 797 €	48 637 €	21 976 €	24 237 €	46 213 €	137 €	-2 561 €	-2 424 €

Source : calculs DSS.



Source : données CIPAV, calculs DSS.

Lecture : Les 2 973 affiliés à la CIPAV déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 6 798 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 479 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 554 €, si bien que l'effort serait réduit à 8 926 € (courbe bleue), soit un surcroît de prélèvements sociaux de 2 128 €.

La comparaison des cotisations présentée dans le tableau et le graphique ci-dessus ne permet pas toutefois de tenir compte de la dynamique probable d'évolution des cotisations du régime complémentaire de la CIPAV. En effet, la valeur d'achat du régime complémentaire est revalorisée de sorte que le régime passe d'un rendement de 7 % en 2019 et 2020 à 5,85 % en 2026, conformément aux simulations du rapport actuariel de la CIPAV permettant converger vers un régime pérenne et équilibré. La diminution du rendement décidé par le conseil d'administration de la CIPAV a pour vocation d'anticiper les exercices futurs, les variations importantes entre prestations et cotisations.

Trois simulations ont donc été effectuées, pour des affiliés de la CIPAV disposant de revenus égaux 0,5 PASS, 1 PASS et 2 PASS (89 % des affiliés de la CIPAV gagnent moins de 2 PASS), pour comparer les niveaux de pensions offerts au terme d'une carrière complète de 43 ans avec le système universel et en l'absence de système universel mais en tenant compte de la réforme du régime complémentaire suggérée par le rapport actuariel de la CIPAV. Les écarts de pension sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors assurance vieillesse notamment jusqu'à 1 PASS.
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation.
- La baisse du rendement du régime complémentaire de la CIPAV à 5,85 % à partir de 2025. Ce niveau est proche du rendement du régime universel.

Pour les affiliés de la CIPAV, une carrière de 43 ans a été simulée à partir de 2025.

- **Cas d'un affilié de la CIPAV à 0,5 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CIPAV	Système actuel	13 365 €	1 114 €	
	Effet hausse des cotisations	2 007 €	167 €	15%
	Effet réforme de l'assiette	2 477 €	206 €	19%
	Effet baisse du rendement	-1 734 €	-145 €	-13%
	Effet indexation sur le SMPT	4 427 €	369 €	33%
	Effet minimum de pension	2 246 €	187 €	17%
	Système universel sans transition	22 788 €	1 899 €	71%
	Effet transition	0,00 €	0 €	0%
	Système universel avec transition	22 788 €	1 899 €	71%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 0,5 PASS en 2025, la retraite serait de 13 365 € avec le système actuel et de 22 788 € avec le système universel grâce au minimum de pension.

- **Cas d'un affilié de la CIPAV à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CIPAV	Système actuel	29 614 €	2 468 €	
	Effet hausse des cotisations	1 968 €	164 €	7%
	Effet réforme de l'assiette	5 220 €	435 €	18%
	Effet baisse du rendement	-4 017 €	-335 €	-14%
	Effet indexation sur le SMPT	9 006 €	750 €	30%
	Système universel sans transition	41 791 €	3 483 €	41%
	Effet transition	-1 349,91 €	-112 €	-5%
	Système universel avec transition	40 441 €	3 370 €	37%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 29 614 € avec le système actuel, de 40 441 € avec le système universel avec transition et de 41 791 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CIPAV	Système actuel	62 460 €	5 205 €	
	Effet baisse des cotisations	-15 893 €	-1 324 €	-25%
	Effet réforme de l'assiette	9 461 €	788 €	15%
	Effet baisse du rendement	-7 486 €	-624 €	-12%
	Effet indexation sur le SMPT	13 334 €	1 111 €	21%
	Système universel sans transition	61 876 €	5 156 €	-1%
	Effet transition	4 407,11 €	367 €	7%
	Système universel avec transition	66 283 €	5 524 €	6%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 62 460 € avec le système actuel, de 66 283 € avec le système universel avec transition et de 61 876 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des experts-comptables

Les experts-comptables bénéficient d'un régime de base et d'un régime complémentaire gérés par la caisse d'assurance vieillesse des experts comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC) avec des taux de cotisation relativement faibles dans le système actuel.

S'agissant du régime complémentaire, le montant de la cotisation forfaitaire augmente comme la valeur d'achat du régime jusqu'en 2035, conformément à la décisiondu conseil d'administration prévoyant un rendement de 8 % en 2035.

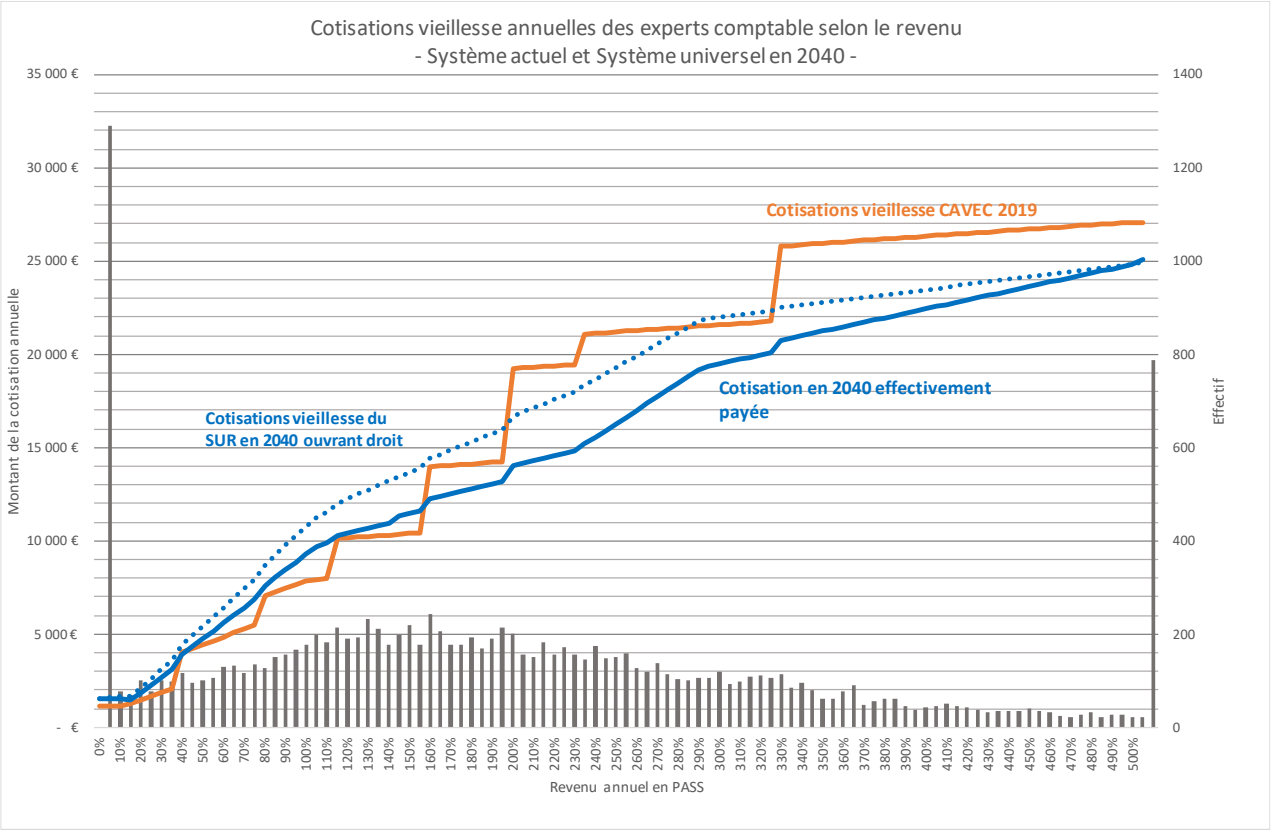
Le système universel conduirait en apparence à devoir fortement augmenter les cotisations dues par les experts-comptables. Cette hausse doit néanmoins être relativisée grâce à différents effets : l'assiette de cotisations des travailleurs indépendants sera réformée, si bien qu'une partie significative de la hausse sera compensée par une diminution de la CSG. Par ailleurs, les cotisations de la CAVEC seraient amenées à augmenter, même en l'absence de réforme, ce qui réduit l'écart entre la situation cible et la situation système actuelle. Enfin, la convergence vers le taux cible de cotisations serait très progressive et pourrait être étalée sur 15 ans.

Le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour 55 % des experts comptables soit ceux dont le revenu est inférieur à 155 % du PASS et permet de lisser les montant des cotisations vieillesse en supprimant les effets de seuil liés aux cotisations forfaitaires appliquées sur des tranches de revenu.

Cotisations annuelles des experts-comptables selon un montant du PASS
- Système actuel et Système universel en 2040 -

	Système actuel			Système universel			Ecarts Système universel - Système actuel		
Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	1 662 €	1 753 €	3 415 €	2 596 €	1 418 €	4 013 €	934 €	-335 €	598 €
0,50 PASS	4 442 €	3 669 €	8 112 €	5 437 €	2 981 €	8 419 €	995 €	-688 €	307 €
0,75 PASS	5 466 €	5 549 €	11 015 €	7 935 €	4 450 €	12 385 €	2 470 €	-1 100 €	1 370 €
1 PASS	7 873 €	7 816 €	15 689 €	10 773 €	6 333 €	17 105 €	2 900 €	-1 484 €	1 416 €
1,5 PASS	10 382 €	13 976 €	24 358 €	13 658 €	11 811 €	25 469 €	3 276 €	-2 165 €	1 111 €
2 PASS	19 226 €	19 170 €	38 396 €	16 681 €	16 538 €	33 219 €	-2 545 €	-2 632 €	-5 177 €
2,5 PASS	21 202 €	23 461 €	44 663 €	19 291 €	20 435 €	39 726 €	-1 910 €	-3 026 €	-4 937 €
3 PASS	21 581 €	27 597 €	49 178 €	21 991 €	25 090 €	47 082 €	411 €	-2 507 €	-2 096 €

Source : calculs DSS.



Source : données CAVEC, calculs DSS.

Lecture : Les 199 experts comptables déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 7 873 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 10 773 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 484 €, si bien que l'effort serait réduit à 9 289 € (courbe bleue), soit un surcroît de prélèvements sociaux de 1 416 €.

S'agissant du régime complémentaire (RC), aucune règle légale ou réglementaire ne précise les règles de revalorisation des valeurs d'achat et de service. Dans les cas-types ci-dessous, il est néanmoins considéré que les valeurs de service du RC évoluent chaque année selon l'inflation, comme pour le régime de base. En effet, sur longue période, on observe que la revalorisation des valeurs de service suit globalement celle de l'inflation.

La valeur d'achat du RC est revalorisée de sorte que le régime passe d'un rendement de 9,8 % en 2019 à 8 % en 2035, conformément au rapport du conseil d'administration de la CAVEC permettant d'obtenir un régime pérenne et équilibré.

Les écarts de retraite entre le régime universel et le régime système actuel pour les experts-comptables sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations hors assurance vieillesse notamment pour les personnes dont les revenus sont supérieurs ou égaux à 160 % du PASS ;
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation ;
- La baisse du rendement du régime complémentaire de la CAVEC à 8 % à partir de 2035.

Pour les experts-comptables, une carrière de 43 ans a été simulée à partir de 2025.

- **Cas d'un expert-comptable à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVEC	Système actuel	27 932 €	2 328 €	
	Effet hausse des cotisations	8 780 €	732 €	31%
	Effet réforme de l'assiette	6 590 €	549 €	24%
	Effet baisse du rendement	-9 600 €	-800 €	-34%
	Effet indexation sur le SMPT	9 238 €	770 €	33%
	Système universel sans transition	42 941 €	3 578 €	54%
	Effet transition	-1 233,68 €	-103 €	-4%
	Système universel avec transition	41 707 €	3 476 €	49%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 27 932 € avec le système actuel, de 41 707 € avec le système universel avec transition et de 42 941 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un expert-comptable à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVEC	Système actuel	68 541 €	5 712 €	
	Effet baisse des cotisations	-9 193 €	-766 €	-13%
	Effet réforme de l'assiette	13 458 €	1 121 €	20%
	Effet baisse du rendement	-22 776 €	-1 898 €	-33%
	Effet indexation sur le SMPT	13 714 €	1 143 €	20%
	Système universel sans transition	63 744 €	5 312 €	-7%
	Effet transition	3 241,79 €	270 €	5%
	Système universel avec transition	66 986 €	5 582 €	-2%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 68 541 € avec le système actuel, de 66 986 € avec le système universel avec transition et de 63 744 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un expert-comptable à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVEC	Système actuel	74 771 €	6 231 €	
	Effet hausse des cotisations	5 433 €	453 €	7%
	Effet réforme de l'assiette	12 853 €	1 071 €	17%
	Effet baisse du rendement	-28 896 €	-2 408 €	-39%
	Effet indexation sur le SMPT	17 588 €	1 466 €	24%
	Système universel sans transition	81 748 €	6 812 €	9%
	Effet transition	846,25 €	71 €	1%
	Système universel avec transition	82 594 €	6 883 €	10%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 74 771 € avec le système actuel, de 82 594 € avec le système universel avec transition et de 81 748 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des notaires

Les notaires bénéficient d'un régime de base et d'un régime complémentaire gérés par la caisse de prévoyance et de retraite des notaires (CPRN) avec des taux de cotisation relativement élevés dans le système actuel. Le système universel conduirait en apparence à devoir baisser les cotisations dues par les notaires. Le régime complémentaire (RC) se compose de deux sections obligatoires pour les notaires (section B et section C).

S'agissant de la section B du RC , le montant de la cotisation forfaitaire augmente comme la valeur d'achat du régime jusqu'en 2068.

S'agissant de la section C du RC, le montant de la cotisation est de 4 % de la moyenne des produits de base réalisés au cours des trois années précédant l'année antérieure à celle du recouvrement limité à trois fois la moyenne générale des produits de base sur cette même période. Cette cotisation évolue donc comme le BNC.

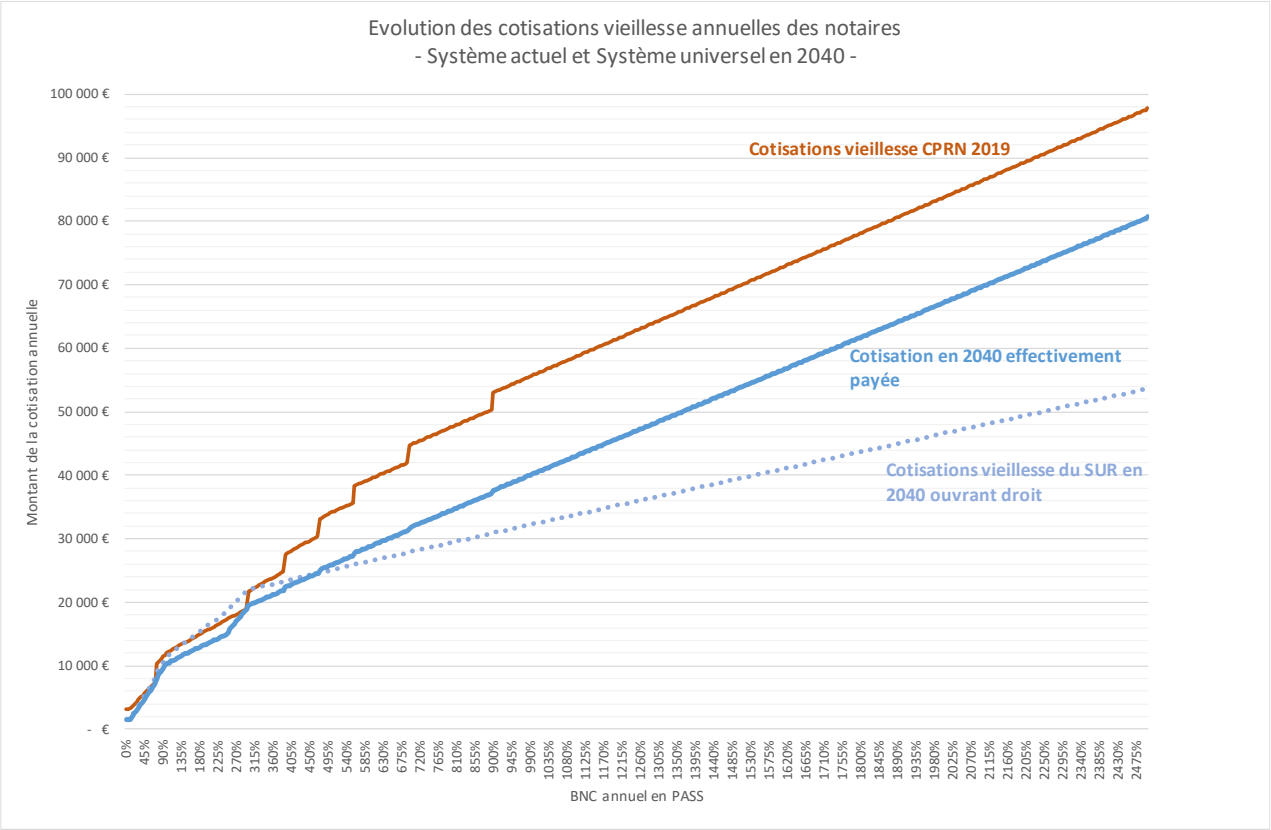
Le passage au système universel permet de diminuer le montant des cotisations pour l'ensemble des notaires et de lisser le montant des cotisations. En effet, la section B du régime complémentaire de la CPRN se compose d'une cotisation forfaitaire déterminée selon des tranches de revenus ce qui crée des effets de seuils.

Par exemple, une personne avec un revenu égal à 6 PASS devra verser dans le système actuel 39 474 € de cotisations d'assurance vieillesse alors que dans le système universel elle devra s'acquitter d'une cotisation d'assurance vieillesse de 28 850 €.

Cotisations annuelles des notaires selon un montant du PASS
Système actuel et système universel en 2040 -

	Système actuel			Système universel			Ecarts Système universel - Système actuel		
Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	4 329 €	2 664 €	6 993 €	3 282 €	2 343 €	5 624 €	-1 047 €	-321 €	-1 369 €
0,50 PASS	6 048 €	4 359 €	10 407 €	5 877 €	3 714 €	9 591 €	-170 €	-645 €	-816 €
0,75 PASS	10 377 €	6 560 €	16 937 €	9 070 €	5 663 €	14 733 €	-1 307 €	-898 €	-2 204 €
1 PASS	12 095 €	8 760 €	20 855 €	11 564 €	7 531 €	19 095 €	-531 €	-1 230 €	-1 761 €
1,5 PASS	13 865 €	14 611 €	28 476 €	14 021 €	12 623 €	26 645 €	156 €	-1 988 €	-1 831 €
2 PASS	15 634 €	18 882 €	34 516 €	16 339 €	16 083 €	32 422 €	705 €	-2 799 €	-2 094 €
2,5 PASS	17 404 €	23 153 €	40 557 €	18 774 €	19 718 €	38 493 €	1 371 €	-3 435 €	-2 064 €
3 PASS	21 784 €	27 677 €	49 461 €	21 999 €	25 199 €	47 198 €	215 €	-2 479 €	-2 263 €

Source : calculs DSS.



Source : calculs DSS.

Lecture : un notaire déclarant un BNC de 300% du PASS, paye une cotisation d'assurance vieillesse de 21 784 € selon le système actuel (courbe jaune). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour lui à 21 999 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 2 479 €, si bien que l'effort serait réduit à 19 520 € (courbe bleue), soit une diminution de prélèvements sociaux de 2 263 €.

D'après les pesées actuarielles du régime complémentaire, des règles de revalorisation des valeurs d'achat et de service ont été mises en places pour les années à venir.

Pour la section B, les valeurs d'achat et de service sont connues jusque 2021. Ensuite, la valeur d'achat devrait évoluer comme l'inflation jusque 2025 puis comme l'inflation + 1 % d'après les pesées actuarielles et les décisions conseil d'administration. La valeur de service évolue comme l'inflation à partir de 2022.

Pour la section C, les valeurs d'achat et de service sont connues jusque 2021. Ensuite, la valeur d'achat devrait évoluer comme l'inflation - 1 % jusque 2025, puis après cette date, comme l'inflation + 1 %. La valeur de service évolue comme l'inflation. Ces hypothèses conduisent à diminuer le rendement du régime complémentaire, celui-ci atteignant 3,95 % en 2044.

Les écarts de retraite entre le système universel et le régime système actuel pour les notaires sont dus à plusieurs raisons :

- A la hausse des cotisations compensée par la baisse des cotisations et contributions hors assurance vieillesse ;
- L'indexation des droits sur le SMPT pour le système universel alors que pour le système actuel les droits sont indexés sur l'inflation ;
- La baisse du rendement du régime complémentaire de la CPRN.

- **Cas d'un notaire à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CPRN	Système actuel	60 017 €	5 001 €	
	Effet baisse des cotisations	-10 158 €	-846 €	-17%
	Effet réforme de l'assiette	13 935 €	1 161 €	23%
	Effet hausse du rendement	366 €	30 €	1%
	Effet indexation sur le SMPT	17 588 €	1 466 €	29%
	Système universel sans transition	81 748 €	6 812 €	36%
	Effet transition	1 323,35 €	110 €	2%
	Système universel avec transition	83 072 €	6 923 €	38%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 60 017 € avec le système actuel, de 83 072 € avec le système universel avec transition et de 81 748 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un notaire à 6 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CPRN	Système actuel	111 828 €	9 319 €	
	Effet baisse des cotisations	-26 584 €	-2 215 €	-24%
	Effet réforme de l'assiette	-9 026 €	-752 €	-8%
	Effet baisse du rendement	-12 056 €	-1 005 €	-11%
	Effet indexation sur le SMPT	17 588 €	1 466 €	16%
	Système universel sans transition	81 748 €	6 812 €	-27%
	Effet transition	8 021,11 €	668 €	7%
	Système universel avec transition	89 769 €	7 481 €	-20%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 6 PASS en 2025, la retraite serait de 111 828 € avec le système actuel, de 89 769 € avec le système universel avec transition et de 81 748 € avec le système universel sans transition.

S'agissant des officiers ministériels

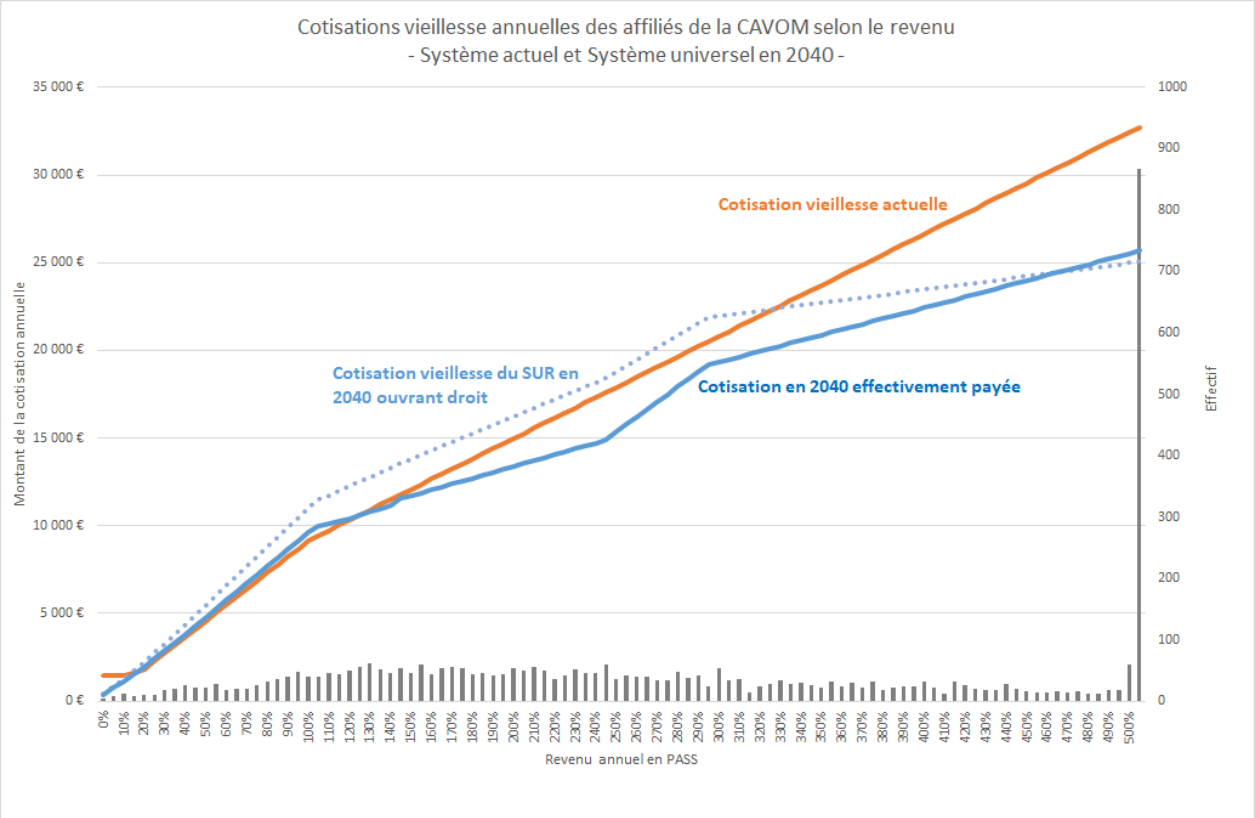
Les officiers ministériels bénéficient d'un régime de base et d'un régime complémentaire, gérés par la caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM). Le cumul des cotisations perçues par ces deux régimes conduit à calculer un taux de cotisation d'assurance vieillesse inférieur à celui du système universel pour les revenus inférieurs à 3,3 PASS. Cependant, la réforme de l'assiette sociale permet de combler cette différence en abaissant les cotisations hors vieillesse et la CSG-CRDS.

Cotisations annuelles des officiers ministériels affiliés à la CAVOM selon un montant du PASS
- Système actuel et Système universel en 2040 -

	Système actuel			Système universel			Ecarts Système universel - Système actuel		
Revenu annuel en PASS	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Cotisations vieillesse	Cotisations hors vieillesse et CSG/CRDS	Total	Ecart Cotisations vieillesse	Ecart Cotisations Hors vieillesse et CSG/CRDS	Total
0,25 PASS	2 290 €	1 981 €	4 270 €	2 760 €	1 647 €	4 407 €	470 €	-333 €	137 €
0,50 PASS	4 579 €	3 731 €	8 310 €	5 476 €	3 046 €	8 522 €	896 €	-685 €	211 €
0,75 PASS	6 869 €	5 734 €	12 603 €	8 240 €	4 685 €	12 925 €	1 371 €	-1 049 €	322 €
1 PASS	9 159 €	7 990 €	17 148 €	11 052 €	6 575 €	17 627 €	1 894 €	-1 415 €	479 €
1,5 PASS	12 070 €	13 951 €	26 022 €	13 807 €	11 858 €	25 665 €	1 737 €	-2 094 €	-357 €
2 PASS	14 982 €	18 333 €	33 315 €	16 237 €	15 482 €	31 719 €	1 255 €	-2 851 €	-1 596 €
2,5 PASS	17 894 €	22 715 €	40 608 €	18 787 €	19 285 €	38 072 €	893 €	-3 430 €	-2 536 €
3 PASS	20 805 €	27 096 €	47 902 €	21 964 €	24 463 €	46 427 €	1 159 €	-2 634 €	-1 474 €

Source : calculs DSS.

Cotisations annuelles des officiers ministériels selon un montant du PASS



- Système actuel et Système universel en 2040 –

Source : données CAVOM, calculs DSS.

Lecture : Les 39 officiers ministériels déclarant un BNC de 100% du PASS (échelle de droite), payent une cotisation vieillesse de 9 159 € selon le système actuel (courbe orange). La cotisation vieillesse du système universel s'élèverait pour eux à 11 052 € (courbe en pointillés) ; toutefois, la réforme de l'assiette sociale conduirait à réduire les cotisations hors vieillesse et la CSG de 1 415 €, si bien que l'effort serait réduit à 9 637 € (courbe bleue).

Trois simulations ont été effectuées, pour des officiers ministériels disposant de revenus égaux à 1 PASS, 2 PASS et 3 PASS, de façon à comparer le niveau des cotisations dues en 2040, au terme de la convergence du taux de cotisation, et le niveau des prestations obtenues au terme d'une carrière d'officier ministériel de 43 ans. Pour le calcul des prestations offertes par les différents régimes de la CAVOM, les valeurs d'achat et de service des points complémentaires ont été indexées sur l'inflation (+1,75%). Concernant la cotisation forfaitaire du régime invalidité-décès (RID), il est considéré dans les cas-types que le professionnel cotise dans la classe B pour un montant annuel de 880 €. La cotisation du RID évolue comme le BNC chaque année.

Pour chacun des cas décrits ci-dessus, les retraites obtenues au terme de quatre carrières de 43 ans ont été simulées. Aucune décote ou surcote n'a été appliquée dans le système cible. Les retraites offertes par le système universel seraient supérieures à celles offertes par le régime contrefactuel des officiers ministériels, avec ou sans convergence des cotisations entre 2025 et 2040.

Ces résultats sont dus essentiellement, à l'indexation de la valeur de service du système universel sur le revenu moyen par tête (3,05 %) progressive jusqu'en 2042, plus favorable que le scénario d'indexation des valeurs de service des régimes complémentaires de la CAVOM sur l'inflation, et à la réforme de l'assiette.

- **Cas d'un affilié de la CAVOM à 1 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVOM	Système actuel	33 255 €	2 771 €	
	Effet hausse des cotisations	1 152 €	96 €	3%
	Effet réforme de l'assiette	5 835 €	486 €	18%
	Effet baisse du rendement	-5 376 €	-448 €	-16%
	Effet indexation sur le SMPT	9 578 €	798 €	29%
	Système universel sans convergence	44 444 €	3 704 €	34%
	Effet convergence	-353 €	-29 €	-1%
	Système universel avec convergence	44 091 €	3 674 €	33%

Source : calculs DSS.

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 1 PASS en 2025, la retraite serait de 33 255 € avec le système actuel, de 44 091 € avec le système universel avec transition et de 44 444 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié de la CAVOM à 2 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVOM	Système actuel	53 137 €	4 428 €	
	Effet baisse des cotisations	-7 296 €	-608 €	-14%
	Effet réforme de l'assiette	11 521 €	960 €	22%
	Effet baisse du rendement	-8 420 €	-702 €	-16%
	Effet indexation sur le SMPT	13 444 €	1 120 €	25%
	Système universel sans convergence	62 385 €	5 199 €	17%
	Effet convergence	1 357 €	113 €	3%
	Système universel avec convergence	63 742 €	5 312 €	20%

Source : calculs DSS

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 2 PASS en 2025, la retraite serait de 53 137 € avec le système actuel, de 63 472 € avec le système universel avec transition et de 62 385 € avec le système universel sans transition.

- **Cas d'un affilié de la CAVOM à 3 PASS de revenus**

Comparaison des montants de retraite à la liquidation (exprimés en euros 2019)

	Pension cumulée sur 43 ans	Montant total (€ 2019)	Montant/mois (€ 2019)	%
CAVOM	Système actuel	73 001 €	6 083 €	
	Effet baisse des cotisations	-7 107 €	-592 €	-10%
	Effet réforme de l'assiette	10 703 €	892 €	15%
	Effet baisse du rendement	-12 406 €	-1 034 €	-17%
	Effet indexation sur le SMPT	17 633 €	1 469 €	24%
	Système universel sans convergence	81 824 €	6 819 €	12%
	Effet convergence	1 347 €	112 €	2%
	Système universel avec convergence	83 171 €	6 931 €	14%

Source : calculs DSS

Lecture : au bout de 43 ans d'une carrière commencée à 3 PASS en 2025, la retraite serait de 73 001 € avec le système actuel, de 83 171 € avec le système universel avec convergence et de 81 824 € avec le système universel sans convergence.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entreront en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

Le présent article prévoit que l'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation. Ce délai est nécessaire afin d'organiser une concertation approfondie avec chacun des secteurs.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

Des décrets préciseront les modalités d'application du présent article.

Code de la sécurité sociale	
Article L. 162-14-1	**Article L. 162-14-1 modifié**
I.- La ou les conventions prévues aux articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-12-9, L. 162-14 et L. 322-5-2 sont conclues pour une durée égale au plus à cinq ans. Elles définissent :	I.- La ou les conventions prévues aux articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-12-9, L. 162-14 et L. 322-5-2 sont conclues pour une durée égale au plus à cinq ans. Elles définissent :
1° Les tarifs des honoraires, rémunérations et frais accessoires dus aux professionnels par les assurés sociaux en dehors des cas de dépassement autorisés par la convention pour les médecins et les chirurgiens-dentistes. La ou les conventions déterminent pour les actes techniques la trajectoire de convergence vers le prix de l'acte établi à partir de la hiérarchisation déterminée par le Haut Conseil des nomenclatures prévue au IV de l'article L. 162-1-7. Le cas échéant, la ou les conventions définissent en particulier le tarif et les modalités de réalisation des actes de télémédecine, définie à l'article L. 6316-1 du code de la santé publique. Les actes de téléconsultation remboursés par l'assurance maladie sont effectués par vidéotransmission. La ou les conventions définissent également, le cas échéant, les tarifs ou les modes de rémunération ainsi que les modalités de réalisation des activités de télésoin définies en application de l'article L. 6316-2 du même code. Les activités de télésoin prises en charge par l'assurance maladie mettent en relation un auxiliaire médical et un patient et sont effectuées par vidéotransmission. Leur prise en charge est subordonnée à la réalisation préalable, en présence du patient, d'un premier soin par un auxiliaire médical de la même profession que celle du professionnel assurant le télésoin ; l'activité du professionnel de santé présent, le cas échéant, auprès du patient n'est pas prise en charge dans le cadre du télésoin ;	1° Les tarifs des honoraires, rémunérations et frais accessoires dus aux professionnels par les assurés sociaux en dehors des cas de dépassement autorisés par la convention pour les médecins et les chirurgiens-dentistes. La ou les conventions déterminent pour les actes techniques la trajectoire de convergence vers le prix de l'acte établi à partir de la hiérarchisation déterminée par le Haut Conseil des nomenclatures prévue au IV de l'article L. 162-1-7. Le cas échéant, la ou les conventions définissent en particulier le tarif et les modalités de réalisation des actes de télémédecine, définie à l'article L. 6316-1 du code de la santé publique. Les actes de téléconsultation remboursés par l'assurance maladie sont effectués par vidéotransmission. La ou les conventions définissent également, le cas échéant, les tarifs ou les modes de rémunération ainsi que les modalités de réalisation des activités de télésoin définies en application de l'article L. 6316-2 du même code. Les activités de télésoin prises en charge par l'assurance maladie mettent en relation un auxiliaire médical et un patient et sont effectuées par vidéotransmission. Leur prise en charge est subordonnée à la réalisation préalable, en présence du patient, d'un premier soin par un auxiliaire médical de la même profession que celle du professionnel assurant le télésoin ; l'activité du professionnel de santé présent, le cas échéant, auprès du patient n'est pas prise en charge dans le cadre du télésoin ;

2° Des engagements des signataires, collectifs et individuels, le cas échéant pluriannuels, portant sur l'évolution de l'activité des professions concernées ; la ou les conventions prévoient les modalités permettant de s'assurer de la cohérence de leur mise en oeuvre avec les dispositions définies au deuxième alinéa du II de l'article L. 227-1 ; la ou les conventions définissent à cet effet les mesures de toute nature propres à assurer le respect de ces engagements et, en particulier, les modalités du suivi annuel et, le cas échéant, pluriannuel, de l'évolution des dépenses de la profession concernée ; elles précisent également les actions d'information, de promotion des références professionnelles opposables et des recommandations de bonne pratique ainsi que les dispositions applicables en cas de non-respect des engagements ;	2° Des engagements des signataires, collectifs et individuels, le cas échéant pluriannuels, portant sur l'évolution de l'activité des professions concernées ; la ou les conventions prévoient les modalités permettant de s'assurer de la cohérence de leur mise en oeuvre avec les dispositions définies au deuxième alinéa du II de l'article L. 227-1 ; la ou les conventions définissent à cet effet les mesures de toute nature propres à assurer le respect de ces engagements et, en particulier, les modalités du suivi annuel et, le cas échéant, pluriannuel, de l'évolution des dépenses de la profession concernée ; elles précisent également les actions d'information, de promotion des références professionnelles opposables et des recommandations de bonne pratique ainsi que les dispositions applicables en cas de non-respect des engagements ;
3° Le cas échéant, les modalités de constitution, d'organisation et de fonctionnement de fonds de modernisation de la profession considérée ;	3° Le cas échéant, les modalités de constitution, d'organisation et de fonctionnement de fonds de modernisation de la profession considérée ;
4° Le cas échéant, des dispositifs d'aides visant à faciliter l'installation des professionnels de santé libéraux ou des centres de santé mentionnés à l'article L. 6323-1 du code de la santé publique ou le remplacement de professionnels de santé libéraux, dans les zones définies à l'article L. 1434-4 du code de la santé publique ainsi que les conditions dans lesquelles les praticiens libéraux exerçant dans ces zones ou les centres de santé qui y sont implantés bénéficient, en contrepartie, d'une rémunération forfaitaire annuelle qui peut être modulée en fonction de leur niveau d'activité et de leurs modalités d'exercice ou d'organisation, notamment pour favoriser l'exercice regroupé. La convention fixe également les modalités de calcul et de répartition, entre régimes, de cette rémunération. Les obligations auxquelles sont soumis les professionnels ou les centres de	4° Le cas échéant, des dispositifs d'aides visant à faciliter l'installation des professionnels de santé libéraux ou des centres de santé mentionnés à l'article L. 6323-1 du code de la santé publique ou le remplacement de professionnels de santé libéraux, dans les zones définies à l'article L. 1434-4 du code de la santé publique ainsi que les conditions dans lesquelles les praticiens libéraux exerçant dans ces zones ou les centres de santé qui y sont implantés bénéficient, en contrepartie, d'une rémunération forfaitaire annuelle qui peut être modulée en fonction de leur niveau d'activité et de leurs modalités d'exercice ou d'organisation, notamment pour favoriser l'exercice regroupé. La convention fixe également les modalités de calcul et de répartition, entre régimes, de cette rémunération. Les obligations auxquelles sont soumis les professionnels ou les centres de santé