

IV. Financement du système universel

Cotisations sociales

44. Le système universel de retraites demeure principalement financé par le versement de cotisations sociales assises sur les revenus d'activité des assurés, dont la charge est, pour les travailleurs salariés et assimilés, partagée entre l'employeur et l'assuré. La cotisation sociale est assise, comme c'est le cas au régime général depuis 1991, en partie sur une fraction des revenus d'activité, plafonnée à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), et en partie sur l'ensemble de ces revenus.

45. La circonstance que le mode de calcul des droits à retraite soit désormais déterminé à raison non plus de l'assiette plafonnée soumise à cotisations mais du montant des cotisations assises sur l'assiette plafonnée ne modifie pas la nature de ce prélèvement qui constitue une cotisation sociale et non une imposition de toute nature, en tant qu'il ouvre des droits à retraite (Conseil constitutionnel, décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, cons. 12). La détermination de son taux relève donc du pouvoir réglementaire (Conseil constitutionnel, décision n° 60-10 L du 20 décembre 1960, cons. 2).

En effet, dans un régime par répartition, la pension de droit propre versée à un assuré n'est pas financée par les cotisations plafonnées qu'il a lui-même versées mais par l'ensemble des cotisations, plafonnées et déplafonnées, versées par les actifs ; ce versement constitue lui-même la contrepartie légale du bénéfice des prestations de retraite. Ainsi, la cotisation sociale intègre par nature un élément de solidarité interne au régime qu'elle finance. L'existence de deux fractions de cotisation relève donc d'une règle particulière d'assiette propre à un unique prélèvement. En cohérence, le Conseil d'Etat propose de modifier la rédaction du projet de loi pour refléter le caractère unique de la cotisation.

46. Le Conseil d'Etat observe que ce prélèvement, affecté au financement des prestations contributives des régimes de retraite, demeure également une cotisation au sens et pour l'application du règlement européen de coordination n° 883/2004 (CJUE, 26 juillet 2015, C-623/13, ministère de l'économie et de finances / Gérard de Ruyter).

47. Le projet de loi prévoit que les cotisations ne peuvent permettre l'acquisition de points de retraite lorsqu'elles font l'objet d'une exonération ou d'une exemption d'assiette et n'ont donc pas été acquittées par l'assuré, sauf si elles sont prises en charge par un tiers ou donnent lieu à une compensation intégrale ou à une affectation de recettes au système universel de retraite. Compte tenu du caractère principalement contributif du système de retraite universel, de tels critères apparaissent objectifs et rationnels. Le Conseil d'Etat complète le projet de loi afin de préciser que les recettes affectées doivent être équivalentes au coût financier de l'exonération ou de l'exemption.

Cette règle ne porte pas atteinte, par elle-même, aux exigences constitutionnelles qui découlent du onzième alinéa du Préambule de 1946 et aux stipulations conventionnelles. Il incombera aux pouvoirs publics de s'assurer, à l'occasion de toute introduction d'une exonération ou d'une exemption non compensée, qu'elle n'a pas pour effet de porter à ces exigences une atteinte contraire à la Constitution ou aux textes conventionnels.

Le Conseil d'Etat écarte, par cohérence, les dispositions qui, par exception, prévoient la validation des droits à retraite sans compensation financière pour le système universel de

retraites, au titre de l'exonération en faveur des jeunes agriculteurs. Il appartient au législateur, s'il entend maintenir cette validation, de prévoir la compensation correspondante.

Cotisations sociales des salariés

48. A l'occasion de la mise en œuvre du système unique de retraite et pour tous les cotisants à compter du 1^{er} janvier 2025, le projet de loi simplifie et uniformise les règles de proratisation du plafond des cotisations, en prévoyant une règle unique à raison de la quotité de travail du salarié dans l'entreprise considérée. Il élargit en outre le champ de cette proratisation aux catégories qui en sont aujourd'hui exclues (assiettes et cotisations forfaitaires, personnels intérimaires, ...). Cette mesure n'appelle pas d'observation particulière du Conseil d'Etat.

49. Le projet de loi prévoit plusieurs habilitations destinées à tenir compte de la situation des assurés qui cotisent aujourd'hui au titre de la retraite complémentaire obligatoire à un taux, ou sur une assiette, supérieurs à ceux qui résulteront du nouveau système et qui, tout en voyant leurs cotisations diminuer, subiraient une diminution de leurs droits à pension par rapport à l'état du droit antérieur.

En ce qui concerne les salariés relevant de catégories professionnelles soumises, à la date d'entrée en vigueur de la réforme, à des taux majorés sur l'assiette inférieure au plafond, le projet de loi prévoit une affiliation obligatoire à un régime de retraite additionnelle pouvant bénéficier d'un régime fiscal et social favorable. Le Conseil d'Etat propose de compléter l'habilitation pour prévoir la possibilité, pour les salariés appartenant à d'autres catégories professionnelles, de bénéficier, à titre facultatif, de cette faculté.

En ce qui concerne les salariés qui cotiseront sur une assiette supérieure à un seuil fixé à trois fois le plafond de la sécurité sociale (PASS), l'habilitation prévoit également un régime fiscal et social destiné à favoriser les versements des salariés et de leurs employeurs dans le cadre de dispositifs de retraite professionnels.

50. Le projet de loi prévoit des aménagements en faveur des catégories d'assurés qui, à l'inverse, cotisent aujourd'hui selon des règles spécifiques et à des taux moindres, et pourraient être défavorisées par les modalités retenues lors de leur intégration au régime général des salariés. En déterminant les points acquis sur la base des cotisations effectivement versées, le nouveau système est susceptible d'affecter leurs droits. C'est pour tenir compte de cet effet que le projet de loi habilite le Gouvernement à prévoir une prise en charge de points supplémentaires pour les catégories d'assurés (artistes du spectacle, mannequins, journalistes professionnels et assimilés, membres des professions médicales exerçant à temps partiel une activité rémunérée pour le compte de plusieurs employeurs) bénéficiant de cotisations réduites sur le fondement d'arrêtés ministériels pris en application de l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, pour les artistes auteurs, ainsi que pour les ministres des cultes qui cotisent sur la base d'une assiette forfaitaire égale au SMIC.

Dans les deux derniers cas, les assurés sont placés dans une situation différente au regard des modalités de constitution de leurs droits à pension, qui justifie une différence de traitement de caractère pérenne, dans la continuité des règles spécifiques en vigueur qui résultent elles-mêmes de l'intégration progressive au régime général de nouvelles catégories d'assurés (Conseil constitutionnel, décision n° 2012-659 DC du 13 déc. 2012, cons. 13).

En revanche, les catégories professionnelles ayant fait l'objet d'arrêtés pris sur le fondement de l'article L. 241-3 ne justifient pas d'une différence de situation suffisante, par rapport à d'autres catégories susceptibles de remplir les critères énoncés à cet article législatif. Par conséquent, le Conseil d'Etat estime que l'attribution de points ne peut être envisagée qu'à titre transitoire, en tant qu'elle permet d'accompagner, sans porter une atteinte excessive aux équilibres sociaux et économiques en cause, la transition vers le nouveau système de retraites.

Le Conseil d'Etat observe que les différents dispositifs d'attribution de points financés par l'Etat, tels qu'ils sont envisagés par plusieurs habilitations figurant dans le projet de loi, sont susceptibles de devoir faire l'objet d'une notification à la Commission européenne au titre du régime des aides d'Etat. Cette obligation ne s'applique pas, en tout état de cause, au stade de l'habilitation.

Cotisations sociales propres à certaines catégories

51. En ce qui concerne les fonctionnaires, dont l'assiette de cotisation est élargie à l'ensemble des primes, le projet de loi prévoit une dérogation au titre de certaines d'entre elles, qui ne seront prises en compte que dans la limite d'un plafond. Il s'agit des primes destinées à compenser la cherté de vie et les charges liées aux conditions locales d'existence ainsi que, pour les fonctionnaires servant dans des établissements d'enseignement situés à l'étranger, à l'expatriation et aux conditions de vie locale, dont la liste précise est renvoyée à un décret. Compte tenu des sujétions propres aux fonctionnaires de l'Etat et du caractère indemnitaires de ces primes, les critères retenus pour délimiter le champ d'application de ce plafonnement apparaissent objectifs et rationnels.

52. En ce qui concerne les travailleurs indépendants, le projet de loi prévoit une tranche intermédiaire de cotisation, comprise entre 1 PASS et 3 PASS, sur laquelle, pour la part de la cotisation plafonnée, le taux de cotisation vieillesse sera seulement égal à la part salariale applicable aux salariés, alors qu'en deçà de 1 PASS, ce taux correspondra à la somme des cotisations patronales et salariales.

Cet aménagement vise à maintenir le niveau global de cotisations (base et complémentaire) applicable aujourd'hui, qui est caractérisé par une dégressivité au-delà d'un PASS. Il se justifie par la différence de situation propre aux travailleurs indépendants pour lesquels la charge de la cotisation n'est pas, par nature, partagée avec l'employeur (Conseil constitutionnel, décision n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015, cons. 22). Le Conseil d'Etat admet également cette différence de traitement qui apparaît inhérente aux modalités selon lesquelles se sont progressivement développées les assurances sociales en France ainsi qu'à la diversité corrélative des régimes (Conseil constitutionnel, décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, cons. 46).

Par ailleurs, le projet de loi habilite le Gouvernement à modifier l'assiette des cotisations dues par les travailleurs indépendants, de manière à mettre fin à l'effet de « *circularité* » propre au système actuel, où les cotisations sont assises sur les revenus professionnels dont sont déduites ces mêmes cotisations. Cette assiette serait unifiée avec celle de la contribution sociale généralisée (CSG) due par les travailleurs indépendants, laquelle est calculée sur la base des revenus avant prélèvements sociaux (« super brut ») tandis que celle des salariés est calculée sur la base des revenus « bruts », donc sans prise en compte des cotisations employeurs, après abattement pour frais professionnels de 1,75%.

53. Si la constitutionnalité des règles d'assiette antérieures a été admise par le Conseil constitutionnel (décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, cons. 36 et décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, cons. 51), l'habilitation proposée n'apparaît pas, en son principe, porter atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où elle vise à rapprocher la situation des travailleurs indépendants de celle des salariés, en simplifiant également les règles applicables. Il appartiendra au pouvoir réglementaire de déterminer les paramètres de cette réforme en veillant au respect de ce principe.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit la possibilité d'une prise en charge partielle par un tiers des cotisations d'assurance vieillesse des travailleurs indépendants. Cette disposition vise à maintenir l'existence de dispositifs mis en œuvre au niveau professionnel au sein de certaines catégories (agents d'assurance, avocats). Le Conseil d'Etat propose de compléter le projet pour prévoir que cette faculté est ouverte à l'ensemble des travailleurs indépendants.

Enfin, le projet de loi harmonise les règles d'assiette minimale propres aux différentes catégories de travailleurs indépendants, en fixant leur quantum de manière à permettre la validation de trois trimestres par an ou, en cas d'option pour une assiette supérieure, de quatre trimestres par an. Le Conseil d'Etat estime que l'assiette minimale des exploitants agricoles peut être fixée à ce dernier niveau, cette différence tenant compte de la spécificité des carrières agricoles ainsi que des écarts persistants en termes de niveaux moyens de pension au détriment de ces derniers, que cette assiette a notamment pour objet de réduire.

Transitions

54. Le projet de loi habilite le Gouvernement à définir par ordonnance le chemin de convergence des assiettes et des taux de cotisation pour les assurés relevant de chacun des régimes actuellement en vigueur.

Ces phases transitoires maintiennent donc une différence de traitement entre assurés au sein du système universel de retraite et désormais, pour partie, du même régime d'affiliation, qui n'apparaît pas contraire au principe d'égalité, s'agissant de différences de caractère provisoire et inhérentes à la succession de régimes juridiques (Conseil constitutionnel, décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, cons. 33).

Les durées maximales (15 ou 20 ans) fixées par le projet de loi apparaissent au Conseil d'Etat proportionnées à l'ampleur des écarts à combler par rapport à la cible et justifiées par la nécessité de ne pas bouleverser par une hausse trop brutale de prélèvements obligatoires les équilibres sociaux et économiques propres aux différents secteurs et catégories d'assurés.

En ce qui concerne les fonctionnaires, cette phase donnera lieu, à titre transitoire, à la prise en charge, par l'employeur, du différentiel de cotisation par rapport aux niveaux qui seront ceux atteints à l'issue de la réforme, de manière à garantir l'acquisition de points de retraite. Le choix d'une durée de transition plus longue pour les régimes spéciaux hors fonction publique (20 ans) apparaît justifié par l'existence d'écarts plus importants en ce qui concerne les règles de cotisation propres à ces régimes.

Mesures visant à garantir le rééquilibrage financier des régimes en 2027

55. Dans sa rédaction résultant de la dernière version soumise au Conseil d'Etat, le projet de loi renvoie à une ordonnance le soin de définir les modalités de retour à l'équilibre financier

des régimes en utilisant plusieurs leviers possibles, sur la base des propositions émises par une conférence des financeurs.

56. Le Conseil d'Etat constate que la conférence des financeurs constitue, par sa composition et par le rôle qui lui est assigné – fournir un avis au Premier ministre –, une commission administrative à caractère consultatif, dont la création relève du pouvoir réglementaire. En outre, ses missions ne participent pas d'une garantie fondamentale qui conduirait à la rattacher, par exception, au domaine de la loi.

57. En ce qui concerne l'habilitation, le Conseil d'Etat retient que les domaines d'intervention sont définis avec une précision suffisante, le projet de loi se référant aux règles relatives, dans les régimes de retraite obligatoires, à l'âge d'ouverture des droits, aux conditions d'âge et de durée requises pour le taux plein, aux modalités de surcote et de décote, aux recettes affectées à l'assurance vieillesse et à l'utilisation du Fonds de réserve des retraites. En autorisant le Gouvernement à recourir à ces paramètres en vue d'atteindre l'équilibre financier des régimes de retraite de base en 2027 et dans la limite du besoin de financement nécessaire pour rétablir cet équilibre, l'habilitation détermine également sa finalité de manière suffisante.