ANNEXE 2
FICHES D'ÉVALUATION PRÉALABLE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2023

Ce document est un extrait de l'étude d'impact écrite par le gouvernement pour accompagner le dépôt du projet de loi retraites.

Cet extrait porte sur la fermeture des régimes spéciaux.

Le texte en rouge est un ajout de la FNME CGT, commentaires et critiques du texte à destination des militants, à ne pas diffuser tel quel.

NOR : ECOX2300575L/Bleue-1

Article 1 – Fermeture des principaux régimes spéciaux de retraite

I. Présentation de la mesure

1. Présentation du problème à résoudre et nécessité de l'intervention du législateur

Les régimes spéciaux de retraite présentent des paramètres d'âge et des conditions de liquidation dérogatoires au droit commun, quisont le fruit de l'histoire mais qui ne sont souvent plus justifiés par des critères objectifs.

Certains de ces régimes ont notamment maintenu des âges de départ anticipé qui ne sont pas justifiés par une pénibilité des métiers objectivement supérieure à celle constatée dans d'autres entreprises ou secteurs, et dont ne bénéficient pas des salariés exerçant des métiers similaires dans d'autres entreprises ousecteurs.

Ainsi, à titre d'illustration, la durée de versement des pensions est plus élevée dans l'essentiel des régimes spéciaux par rapport à l'ensemble de la population:

Tableau 1 : Durée constatée de versement de la pension pour les hommes en 2020

Catégorie de pensionnés	Durée de versement de la pension
Ensemble de la population	**19,6 ans**
Clercs et employés de notaire	20 ans
Banque de France	25,9 ans
Industries électriques et gazières	26,5 ans
RATP	26,9 ans
SNCF	27,2 ans

Source : DSS, à partir des données des caisses

Tableau 2 : Durée constatée de versement de la pension pour les femmes en 2020

Catégorie de pensionnées	Durée de versement de la pension
Ensemble de la population	**23,9 ans**
Clercs et employés de notaire	23,9 ans
RATP	29,7 ans
Industries électriques et gazières	30,1 ans
SNCF	31,7 ans
Banque de France	35 ans

Source : DSS, à partir des données des caisses

Le financement des régimes spéciaux de retraite implique par ailleurs un effort de la solidarité nationale au bénéfice de certains secteurs oude certaines entreprises, qui vise en partie à tenir compte de la situation démographique dégradée des régimes qui y sont rattachés, mais vient également financer les règles dérogatoires de ces régimes, notamment les départs anticipés. Les régimes spéciaux sont ainsi financés, dans une proportion variable, par des subventions publiques dont le montant s'élève à environ 5,7 Md€ pour les trois régimes les plus importants (SNCF, RATP, IEG).

Attention : ce total de 5,7 milliards comprend 1,7 milliard de CTA (voir document du Ministère du Travail lors des discussions de l'automne 2022). Or, la CTA (Contribution au Tarif d'Acheminement) n'est pas une subvention publique : l'Etat ne verse rien, ce sont les usagers qui payent cette taxe, quand elle a été créée les entreprises des IEG ont diminuté d'autant leurs tarifs. Les usagers ne payent pas plus avec cette taxe et ce sont les entreprises des IEG qui, indirectement, payent cette partie par une baisse de tarifs d'acheminement. Le régime des IEG n'avait pas besoin d'une subvention car il est équilibré et pérenne. Le transfert vers une taxe permet, non pas de ne pas payer cette partie de retraite mais de ne pas provisionner les engagements futurs correspondants. Le gouvernement a mis en place ce dispositif (comme celui de l'adossement au régime général) pour supprimer les provisions sur retraites et donc pouvoir privatiser EDF et GDF pour que l'Etat puisse se faire un maximum d'argent retirant : la CTA n'est pas une aide de l'Etat aux IEG c'est une disposition qui a permis à l'Etat de mieux ponctionner EDF et GDF.

Les cotisations des salariés et des entreprises ne représentent que 41 % du financement des retraites à la RATP et 68 % aux IEG.

Cette phrase concernant les IEG est à la fois fausse sur le calcul et trompeuse.

- *Fausse sur le calcul : les 68% correspondent probablement (ça ne tombe pas juste) aux cotisations sur feuille de paie (cotisations au régime général + cotisation pour droits spécifiques futurs) + versements des employeurs pour couvrir les droits spécifiques passés des agents du non régulés (non couverts par la CTA). Cela représente 64% des pensions IEG (et non 68%). Mais il faut ajouter la CTA (voir ci dessus) puisqu'elle est payée indirectement par les entreprises des IEG soit au total 87%. L'écart de 13% (pour arriver à 100%) correspond au surplus de prestations du régime général par rapport aux cotisations qui lui sont versées. Une partie de ce surplus est lié au surcout pour le régime général de l'adossement, surcout contrebalancé par une soulte versée par les entreprises des IEG. Cette soulte a été payée en partie en 2005 et en partie étalée sur 20 ans. Si on fait un calcul fictif d'étalement de toute la soulte sur 25 ans on trouve 450 millions pour 2021. En rajoutant ce montant, on obtient donc une couverture des pensions de 95% (cotisations, versements employeurs, baisse de tarif égale à la CTA, soulte étalée sur 25 ans), au lieu des 68% affichés par le gouvernement.*

- *Trompeuse : tout lecteur de cette phrase comprend que les régimes spéciaux ne peuvent pas financer 100% de leurs pensions ... contrairement aux autres régimes, et notamment le régime général. Et pourtant, ce que ne dit pas le document du gouvernement c'est que le taux de couverture des pensions par les cotisations dans le régime général de base (CNAV) est de ... 63% (rapport 2022 du COR page 90). Les cotisations sont complétées par des subventions de l'Etat (15%), des subventions du Fonds de Solidarité Vieillesse (12%), des contributions de l'UNEDIC et de la Caisse d'Allocations Familiales (7%) plus quelques autres produits. Ainsi le régime IEG couvre 68% de ses pensions en apparence, 95% en réalité et c'est dans les deux cas plus que le régime général. Avec un taux réel de 95%, c'est même nettement mieux que l'Agirc Arrco qui couvre ses pensions à 83% par les cotisations. Attention cependant : ce raisonnement n'est valable que pour les IEG. La SNCF et la RATP ont un taux de couverture par les cotisations de 36% et de 40% avec des subventions d'équilibre de l'ordre de 60%.*

La coexistence de régimes de retraites ayant des règles dérogatoires à celles du régime général rend le système de retraite peu lisible, complexe et parfois injuste aux yeux des assurés, dans un contexte de mobilité accrue dans les parcours professionnels et de coexistence de métiers parfois comparables menant à des affiliations différentes.

Dans ce paragraphe, il y a un mélange d'arguments très divers : lisibilité, complexité, injustice. Faisons le tri :

- *lisibilité : le legislateur de 1945 a choisi de maintenir les régimes pionniers pour ne pas abaisser leurs droits. Il se plaçait dans l'optique que le régime général naissant se développerait et améliorerait ses garanties sociales en s'alignant progressivement sur les régimes pionniers. A compter de la fin des années 80, les attaques contre les régimes de retraite ont empêché cet objectif. Les travailleurs et la CGT ne sont pas responsabiles du manque de lisibilité. Ils appellent au contraire à un alignement vers le haut.*

- *complexité : il est vrai que le maintien de plusieurs régimes augmente la complexité. Par contre, dire que cela est complexe parce que des "métiers comparables ont des affiliations différentes" ne manque pas de mauvaise foi : tout est fait pour éviter les affiliations aux statuts existants. Aux IEG nous sommes bien servis : externalisation massive, filialisation, refus de mettre des salariés de l'énergie au Statut (EDF Energies Nouvelles, Engie Green), refus des fournisseurs alternatifs de se placer dans le statut (aidés en cela par la loi Nome). Ce serait effectivement beaucoup plus simple et moins complexe que tous les énergéticiens soient au Statut des IEG. C'est ce que nous revendiquons.*

- *injustice : l'argument ci dessus vaut aussi ici. C'est profondément injuste que des salariés de l'énergie se voient refuser le statut des IEG. Notre régime permet notamment une reconnaissance de la pénibilité avec anticipation d'âge : la CGT trouve effectivement que c'est injuste que nombre de professions ne disposent pas de dispositifs similaires et milite pour leur généralisation. Le fait de supprimer les régimes spéciaux n'est pas juste : cela supprime toute perspective de compensation de la pénibilité (perte d'années d'espérance de vie) pour les salariés, tous régimes confondus. Le projet de loi est donc un projet profondément injuste.*

Ainsi, 58 % des affiliés aux régimes spéciaux étaient polypensionnés à fin 2020, contre 24 % pour la population « tous régimes »[1]. Dans lecas particulier des clercs de notaires, la complexité va jusqu'à utiliser le temps de travail comme élément différenciant pour déterminer l'affiliation à ce régime : eneffet, lessalariés du notariat dont la duréede travail est inférieure à 50 % de celle de droit commun (soit 17h30 parsemaine) sont actuellement affiliés au régime général.

Il est vrai que le traitement des polypensionnés est compliqué et qu'il introduit des éléments défavorables (à cause du calcul de pension dans le régime général, les 25 meilleures années). Encore une fois, la CGT se bat pour un alignement vers le haut, ce sont les réformes successives qui ont fait régresser la couverture retraite et qui ont empêché cet alignement vers le haut, et qui ont ensuite aligné vers le bas.

a) Mesure proposée

La mesure prévoit que le bénéfice des prestations couvrant le risque vieillesse dans les régimes spéciaux des industries électriques et gazières (IEG), de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), des clercset employés de notaires, de la

[1] Source : DREES, EACR

Banque de France et du Conseil économique, socialetenvironnemental (CESE) sera fermé pour les personnes recrutées dans ces organismes ou professions à compter du 1er septembre 2023. Ces assurés seront affiliés au régime général et à l'Agirc-Arrco pour le risque vieillesse, à l'exception des membres du CESE qui seront affiliés au régime généralet à l'IRCANTEC.

Si la fermeture des régimes spéciaux de retraiteemportera la fin du bénéfice de règles dérogatoires en matière d'assurance vieillesse, notammentdes âges dedépart anticipés réservés aux catégories actives, elle n'aura en revanche pas d'impact sur la couverture des autres risques de sécurité sociale (maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, décès et invalidité) qui demeurera assurée par ces régimes (à l'exception de la Banque de France dont le régime spécial ne concernera plus que le risque invalidité et le CESE dont le régime spécial concerne uniquement le risque vieillesse). Les statuts d'emploi associés à plusieurs de ces régimes (RATP, IEG, Banque de France) seront également maintenus.

Ces deux paragraphes disent en résumé que les futurs embauchés seront toujours au Statut des IEG et bénificieront des couvertures sociales autres que vieillesse. Pour autant il est faux de dire qu'il n'y aura pas d'impact. Quand ces agents seront en retraite, au régime général, ils n'auront plus droit aux garanties sociales dont bénéficient les retraités statutaires (camieg, csmr, ccas, tarif particulier ...). Même si leur départ en retraite n'interviendra que dans 30 à 40 ans, cela peut avoir des conséquences immédiates (cotisation de solidarité Camieg versée par les actifs statutaires pour les retraités statutaires, révision que pourraient vouloir faire les employeurs des garanties sociales des retraités statutaires ...). De même, les couvertures comme AT-MP et Invalidité ont des liens avec la retraite statutaire. Il faudra donc rebalayer les textes et les modifier pour en tirer les conséquences concernant les embauchés hors RS de retraite. Il est donc faux de dire qu'il n'y a pas d'impact. Il va y avoir des impacts sur beaucoup de textes statutaires. On peut certes se dire qu'on gagnera que ces impacts soient dans le "bon" sens (élargir les droits des agents qui n'auront pas le RS de retraite) mais cela reste à prouver. On peut penser à contrario que l'arrivée d'agents à statut social différent va au contraire accélérer les remises en cause que veut le patronat de la Branche.

L'affiliation aux régimes d'assurance vieillesse de droit commun se traduira par la possibilité de bénéficier du compte professionnel de prévention (C2P), pour la prise en compte des effets de l'exposition à certains risques professionnels. Par ailleurs, les droits acquis au titre du C2P pourront être complétés par des dispositifs conventionnels d'entreprise ou de branche, par exemple sur le modèle de ce qui a été mis en place à la SNCF depuis 2008.

Ici, il y a une porte ouverte à des dispositifs améliorant la reconnaissance de la pénibilité. Cela veut il dire que l'accord de 2010 et la création des CEJR seront applicables aux futurs embauchés? On le voit encore ici : un grand nombre des dispositifs de branche devront faire l'objet d'un questionnement et d'une révision. Les impacts juridiques sur le Statut et les dispositifs de Branche et donc sur les garanties sociales seront nombreux.

Cette mesure s'inscrit dans la continuité du mouvement de convergence vers le droit commun entamé depuis les années 2000 (réforme des régimes de la fonction publique en 2003 puis des régimes spéciaux en 2008). Elle répond à des objectifs de lisibilité, d'équité et deconfiance dans notre système de retraite pour les générations futures.

Mêmes remarques que plus haut.

L'entréeen vigueur de la mesure est prévue à compter du 1er septembre 2023.

b) Autres options possibles

Afin de définir le champ et les modalités d'application de la mesure, plusieurs paramètres ont été considérés et plusieurs scénarios envisagés.

Une option aurait consisté à fermer les régimes spéciaux de retraite à la fois pour les assurés nouvellement embauchés mais aussi pour une partie des assurés actuellement en emploi dans les secteurs ou les entreprises concernées. Le Gouvernement a fait le choix de la clausedite « du grand-père », comme cefut lecas pour la réformede la SNCF, car cette modalité sécurise les salariés actuels et a pour intérêt d'éviter des schémas de transition trop complexes avec des changements de régime d'affiliation.

Une autre option aurait consisté à fermer les autres risques des régimes ainsi que lesstatuts d'emploi (RATP, IEG, Banque de France), sur le modèle exact de la fermeture du régime spécial de la SNCF en 2020. Toutefois, cette option irait au-delà du périmètre des retraites et nécessiterait par ailleurs de prévoir des adaptations propres à chacune des situations. Par ailleurs, cela aurait nécessité d'ouvrir un temps de négociation de conventions ou d'accords de branche pour redéfinir un nouveau régime de prévoyance complémentaire.

Ce paragraphe pour expliquer que le gouvernement aurait pu faire pire (fermer le Statut des IEG et pas seulement le régime de retraite; et le fermer y compris pour les agents actuels) mais que c'était trop compliqué ... Il s'agit plutôt d'une conséquence du rapport de force, le gouvernement a eu peur de tout fermer d'un seul coup. C'est le syndrome "1995". Pour autant, si les conséquences sont plus limitées à court terme, il ne faut pas se réjouir. Gouvernement et employeurs vont entonner le chant du "rien ne change" mais dés la loi votée, si on ne peut l'empêcher, ils sortiront tous les projets de modification du Statut et s'appuiront sur cette situation de double statut social pour détricoter notre Statut, à commencer par le système de rémunération.

2. Justification de la place en loi de financement de la sécurité sociale

Le changement dans les règles d'affiliation à lasécurité sociale, qui s'appliquera dès septembre 2023, aura un impact sur les recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (régime général et régimes spéciaux concernés). La mesure n'aura pas d'impact à court terme sur les prestations versées.

Cette partie vise à justifier que la mesure de fermeture des régimes spéciaux a bien sa place dans une loi de financement de la Sécurité Sociale. Il y aura effectivement plus de cotisants directs au régime général. Par contre, il n'y aura pas plus de prestations pour l'instant car les agents affiliés directement au régime général ne partiront en retraite que dans 30 à 40 ans. A contrario il y aura moins de cotisations pour les régimes spéciaux. Ce point est discuté plus loin.

Les employeurs des cinq régimes concernés embauchent chaque année environ 14 080 personnes (7 600 pour la CRPCEN, 4 600 pour les IEG, 1 770 à la RATP, 110 à la Banque de France) pour lesquelles lescotisations serontdé sormais dues auré gime général desécurité socialeet non au régime spécial. La mesure devrait doncconduire à ce qu'ilyait environ 4 490 nouveaux affiliés au régime général entre septembre et décembre 2023, et autant en moins pour les régimes concernés, avec des impacts en cotisations de plusieurs dizaines de millions d'euros de recettes supplémentaires pour le premier et de moins pour les autres dès le dernier quadrimestre 2023.

La mesure relève du champ des lois de financement de la sécurité sociale en application du 1° de l'article LO. 111-3-12 du code de la sécurité sociale.

II. Consultations obligatoires

Conformément à l'article 1er de la loi du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de lasécurité sociale, les avis sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont désormais rendus sur le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le lendemain dudépôtdu texte par le Gouvernement au Parlement et les caisses disposentd'un délai de quinze jours pour déposer leur avis sur le bureau de l'Assemblée nationale.

III. Aspects juridiques

1. Articulation de la mesure avec le droit européen envigueur

a) La mesure applique-t-elle une mesure du droit dérivé européen (directive) ou relève-t-elle de la seule compétence des Etats membres ?

La mesure relève de la seule compétence de la France.

Il convient derappeler que l'article 48 du TFUE selimite 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 demeurentsouverains pour organiser leurs systèmes desécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la CJUE qu'ilappartient 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 ;
- dedéfinir les conditions requises pour l'octroi des prestations desécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux etressortissants des autres États membres.

b) La mesure est-elle compatible avec ledroit européen, tel qu'éclairé par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJUE) : règles relatives à la concurrence, aux aides d'Etat, à l'égalité de traitement, dispositions derèglementoude directive…et/ou avec celle de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) ?

Il n'existe pas de règlement ou de jurisprudence s'appliquant spécifiquement à ce sujet. D'une manière générale la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

2. Introduction de la mesure dans l'ordre juridique interne

a) Possibilité de codification

L'article L. 381-32 du code de la sécurité sociale est créé dans un chapitre du code qui porte sur le rattachement au régime général pour certains risques (vieillesse en l'occurrence).

L'article L. 2142-4-2 du code des transports est créé pour prévoir la fermeture du bénéfice du régime spécialde retraite pour lessalariés statutaires de la RATP recrutés à compter du 1er septembre 2023.

Sont modifiés les articles L. 160-17, L. 200-1, L. 311-2, L. 411-1, L. 711-7, L. 712-3, L. 712-9, L. 712-10-1, L. 921-1 et L. 921-2-1 du code de la sécurité sociale, l'article L. 4163-4 du code du travail et l'article L. 142-9 du code monétaire et financier.

b) Abrogation de dispositions obsolètes

Les articles L. 711-3, L. 711-6, L. 712-1, L. 712-2, L. 712-10 et L. 713-4 du code de lasécurité sociale sont abrogés.

c) Application de la mesure envisagée dans les collectivitésd'outre mer

Collectivités d'Outre mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion	*Mesure directement applicable*
Mayotte	*Mesure directement applicable*
Saint-Martin, Saint-Barthélemy	*Mesure directement applicable*
Saint-Pierre-et-Miquelon	*Mesure directement applicable*
Autres (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, TAAF)	*Mesure non applicable*

Les salariés des IEG résidant à Mayotte et à Saint Pierre-et-Miquelon sont actuellement affiliés au régime spécial des IEG. Après fermeture, les nouveaux embauchés seront affiliés de facto aux régimes locaux.

IV. Evaluation des impacts

1. Impact financier global

La fermeture des principaux régimes spéciaux de retraite au profit du régime général a un impact direct en recettes puisque les changements de régime d'affiliation des nouveaux embauchés dans les secteurs concernés entrainera une modification des flux decotisations qui financent les régimes dès 2023 et qui ira croissant d'année en année.

Cette fermeture aura pour conséquence une augmentation du besoin de financement des régimes fermés mais leurs modalités de financement permettront de garantir leur soutenabilité financière à court terme. Par ailleurs, la fermeture n'aura pas d'impact à court terme sur les prestations vieillesse qui nécessitent un temps minimal d'affiliation pour être constituées.

Les flux de cotisations des futurs embauchés iront directement au régime général. Le gouvernement reconnait que cela posera un problème de financement ("augmentation des moyens de financement") et considère qu'ils seraient néanmoins soutenables à court terme. C'est ce que va essayer de démontrer le gouvernement dans les paragraphes suivants.
*Il est important de bien souligner que le gouvernement lui même indique qu'il n'y aurait pas de problème **A COURT TERME**. Ce qui en dit long sur les risques à venir. Il faut souligner également que par ailleurs dans son dossier de presse sur la réforme, le gouvernement indique que les questions de financement des régimes spéciaux, suite à leur fermeture, seront traitées dans la LFSS 2024 qui sera discutée et votée à l'automne 2023. Donc la loi présentée est incomplète : on a vu plus haut qu'elle entrainerait des modifications du Statut qui seront traitées après le vote de la loi, on voit ici qu'elle entrainerait des effets de financement qui seront traités en fin d'année dans une autre loi. Il s'agit donc volontairement d'une loi incomplète : le gouvernement veut passer en force ses mesures phares (age, trimestres, fermeture des RS) et renvoie à d'autres textes les conséquences. Pour un certain nombre d'aménagement de mesures (dont les droits familiaux), un projet de loi retraite n°2 peut être au printemps, pour le financement des RS, la LFSS 2024 ...*

Enfin, la fermeture du risque vieillesseva modifier les équilibres démographiques entre les régimes, etva à ce titre fairevarier les transferts autitre de la compensation démographique.
Confirmation que les équilibres démographiques vont être modifiés, il y aura moins de cotisants au RS IEG. voir conséquences ci dessous.

Concernant le régime spécial de la RATP, il est financé par descotisations salariales et patronales qui représentent 40 % des ressources du régime (489 M€ en 2021). Le besoin de financement est couvert par une subvention d'équilibre de l'Etat (737 M€ en 2021). Le taux des cotisations (salariales et patronales) qui financent le régime (32,08 % en 2021) est supérieur à ceux des régimes de droit commun (17,75 % au régime général et 7,87 % au régime complémentaire AGIRC-ARRCO) mais correspond en réalité à un effort contributif équivalent à celui des régimes de droit commun, compte tenu d'une assiette plus réduite : letaux decotisation patronaleesten effetajusté chaque année pour obtenir le même montant decotisations que si les salariés statutaires de la RATP étaient affiliés aux régimes de droit commun.

Sur la base d'une rémunération moyenne de 35 690 € (donnée 2018) et d'un flux annuel d'embauche d'environ 1 800 personnes, le flux annuel decotisations autitre d'une « cohorte » d'embauches peut être estimé à 20,27 M€. Après l'entrée en vigueur de la mesure, ce flux financera à hauteur de 14,04 M€ le régime général et 6,23 M€ le régime AGIRC-ARRCO et aura donc un impact neutre sur les administrations desécurité sociale mais négatif sur les comptes des régimes obligatoires de base. L'équilibre du régime sera assuré selon les règles en vigueur.

Concernant le régime spécial des IEG, il est financé principalement par des cotisations salariales et patronales.

A noter que plus haut quand il s'agissait de fermer notre régime, il n'était financé qu'à hauteur de 68% par des cotisations; ici, le gouvernement veut démontrer qu'il n'y a pas de problème de financement et donc notre régime devient vertueux : "financé prinicpalement par des cotisations".

Le taux des contributions patronales est ajusté chaque année pour que les montants de ces cotisations correspondent aux montants des charges qu'elles financent. La cotisation « régimes de droit commun » (2,4 Md€ en 2021) finance les charges liées à l'adossement et son montant correspond donc à celui qui serait dû si les salariés statutaires des IEG étaient affiliés aux régimes dedroit commun. Sontaux (actuellement 38,68 %) est donc plus élevé que celui des régimes dedroit commun mais représente en réalité un effort contributif équivalent compte tenu d'une assiette plus réduite. La cotisation « régimes spéciaux » (0,9 Md€ en 2021) finance les droits spécifiques durégime d'assurance vieillesseetlesdroits pour les risques autres que vieillesse ; son montant dépend donc de celui des prestations à verser.

Tout ce paragraphe pour sous entendre que les employeurs payeront plus en % puisque les pensions à verser seront ramenées à une assiette de salaires réduites par le fait que les embauches se feront hors régime spécial et que la partie adossement fera qu'il n'y a pas de changement. Question : jusqu'à quand les employeurs accepteront de payer plein pot pour les retraites statutaires alors que la base d'agents au RS s'amenuisera d'année en année (diminution de 50% en 15 maximum)?

Sur la base d'une rémunération moyenne de 56 471 € et d'un flux annuel d'embauches d'environ 4 600 personnes, le flux annuel de cotisations « régimes de droit commun » au titre d'une « cohorte » peut être estimé à 100,63 M€. Après la fermeture, ce flux financera directement la CNAV et l'AGIRC-ARRCO, puisque les nouveaux embauchés seront affiliés à ces régimes, alors qu'actuellement il est d'abord versé à la CNIEG dans le cadre du mécanisme d'adossement. Le taux de la cotisation « régimes spéciaux » pourrait évoluer pour tenir compte de la réduction de l'assiette sur laquelle elle s'applique, bien que les droits « spécifiques » futurs seront par ailleurs moins importants.

Ce qui est étonnant c'est que le gouvernement n'en tire pas la conséquence sur l'adossement. Ses formulations concernant l'adossement laissent entendre qu'il n'y a pas de changement en la matière puisque les nouveaux entrants cotiseront au régime général directement mais prendront la place d'agents au RS IEG qui cotisent indirectement au régime général, et donc cela ne change rien. Il semble via certains échanges off que ce point ait déjà été discuté avec les employeurs des IEG et la CNIEG.

Pour autant, est on certains que le régime général et ses représentants (OS et Medef) seront d'accord? Car la neutralité de l'adossement se calcule normalement uniquement sur les agents au RS des IEG. La vérification de la neutralité consiste à calculer l'écart entre prestations servies par le régime général au RS IEG et cotisations versées au régime général par le RS IEG et de comparer avec l'écart existant pour la population relevant directement du régime général. Or, avec la fermeture du RS IEG, les cotisations versées au régime général par les agents relevant du RS IEG vont baisser rapidement.. Et avec la baisse rapide des cotisants au RS des IEG, un calcul strict de neutralité pourrait donner une nouvelle soulte de plus de 10 milliards d'euros. A contrario, si on inclut dans le calcul de neutralité les cotisations des agents hors RS IEG, la neutralité est maintenue.

Quelle option sera prise au final? Une neutralité maintenue ou au contraire une neutralité dégradée avec une nouvelle soulte?

Il est donc très inquiétant de renvoyer la question du financement à plus tard. Le régime général va t il accepter de faire entrer dans le calcul de neutralité les futurs embauchés qui seront donc hors régime spécial? Les employeurs des IEG vont ils accepter de payer une soulte énorme? Vont ils par ailleurs accepter de continuer à payer à la même hauteur les droits spécifiques alors qu'ils emploieront de moins en moins d'agents au RS? Et si les employeurs refusent quelles seront les conséquences pour notre régime et son niveau de prestation? Quelles seront les conséquences pour les actifs actuels mais aussi pour les retraités? Ce sont des questions déterminantes pour l'avenir de notre régime de retraite, questions qui ne sont pas posées pour l'instant, mais qui seront posées plus tard, après le vote de cette loi. ***Le danger est énorme****.*

Concernant le régime spécial de la CRPCEN, il est financé principalement par des cotisations salariales et patronales, qui représentent 94 % des ressources du régime (1,1 Md€ en 2021). Le taux de ces cotisations (29,73 %) est également supérieur à ceux des régimes de droit commun mais avec une assiette identique : l'effort contributif est donc légèrement supérieur. La fermeture du régime aura donc un impact global négatif sur le montant des cotisations acquittées : sur la base d'une rémunération moyenne de 24 600 € etd'un flux annuel d'embauchesd'environ 7 600 personnes, le flux annuel decotisations autitre d'une « cohorte » d'embauches passerait de 55,63 M€ à 47,94 M€.

Concernant le régime spécial de la Banque de France, il est financé par une contribution d'équilibre de l'employeur, qui représente 87 % des ressources (477 M€ en 2021). Les cotisations salariales ne représentent que 7 % des ressources (36 M€ en 2021). Sur le périmètre de ces cotisations, l'effort contributif est inférieur à celui des régimes de droit commun, compte tenu d'un taux de cotisation inférieur (11,1 %) et d'une assiette plus réduite. La fermeture du régime aura donc un impact global légèrement positif sur les comptes des régimes obligatoires de base. Sur la base d'une rémunération moyenne de 48 697 € (donnée 2018) et d'un flux annuel d'embauches d'environ 110 personnes, legain peut être estimé à 0,09 M€.

Concernant enfin le régime spécial du CESE, il est financé par des retenues mensuelles sur les indemnités des conseillers (1,93 M€ prévu en 2022), des cotisations « patronales » versées par le CESE (2,9 M€ prévu en 2022) et une contribution d'équilibre du CESE (5,4 M€ prévu en 2022). L'assujettissement de ces indemnités aux cotisations des régimes de droit

commun aura un impact globalement négatif sur les comptes des régimesobligatoires puisque d'une part l'effort contributif global sera moins important (letaux de la retenue mensuelle, assimilable à une cotisationsalariale, est de 36,12 %) et d'autre part une partie des cotisations sera désormais versée au régime complémentairegéré par l'IRCANTEC.

Enfin, cette mesure nécessitera de revoir le circuit de financement de ces régimes : des travaux seront conduits en 2023 dans la perspective du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 notamment afin de maintenir le financement des prestations et droits acquis dans ces régimes. Un circuit de financement spécifique des dépenses liées au C2P devra également être prévu car les employeurs couvrent eux-mêmes leur assurés (auto-assurance) pour le risque AT-MP et ils nesont donc actuellement pas soumis à la cotisation AT-MP de droit commun.

Les montants précités pour 2023 dans le tableau ci-dessous ont été ajustés pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la mesure à compter du 1er septembre 2023.

Organismes impactés **(régime, branche, fonds)**	**Impact financier en droits constatés (en M€)** Economie ou recette supplémentaire (signe +) Coût ou moindre recette (signe -)				
	2023 (rectificatif)	2024	2025	2026	2027
ROBSS					
- Maladie	-	-	-	-	-
- AT-MP	-	-	-	-	-
- Famille	-	-	-	-	-
- Vieillesse (1)	- 3	- 11	-20	- 28	- 37
- Autonomie					
Autres (Etat au titre de la subvention d'équilibre au régime spécial RATP)	- 7	- 27	- 48	- 68	- 88
Régime complémentaire AGIRC-ARRCO	+ 7	+ 28	+ 49	+ 70	+ 92

(1) L'impact financier lié au régime des IEG n'est pas pris en compte car dufait du mécanisme d'adossement, les cotisations « régimes de droit commun » versées au régime spécial sont déjà reversées aux régimes de droit commun.

Ici, le gouvernement confirme qu'il considère que la neutralité de l'adossement est respectée. Comme dit plus haut : attention! cela n'est pas certain.

2. Impacts économiques, sociaux, environnementaux, en matière d'égalité entre les femmes et les hommesetsur la jeunesse

La poursuitedu mouvement defermeture des régimes spéciaux participe à la lisibilité, à l'équité et à laconfiance dans notre sécurité sociale, et plus particulièrement dans notre système de retraite, et aux principes de justice sociale et d'universalité posés par l'ordonnance du 4 octobre 1945 instituant la sécurité sociale.

a) impacts économiques

La mesure permet de simplifier les parcours professionnels par l'alignement progressif des règles de sécurité sociale entre les différentes situations professionnelles, et permet à cetitre de fluidifier le marché du travail.

Cela est faux puisque les futurs embauchés seront au Statut, seul le régime de retraite changera. On voit que le gouvernement dit "fin du régime spécial de retraite" mais pense "fin du Statut" : lapsus révélateur !

Par ailleurs, concernant les cas spécifiques de la RATP et des IEG, dans un contexte de concurrence, l'attrition progressive des droits spécifiques de retraite dont ils assurent pour partie le financement constituera un gain net pour les employeurs.

Cela est encore faux puisque les droits spécifiques vont perdurer avec la même ampleur : ils ne baisseront franchement que quand les futurs embauchés partiront en retraite soit à compter de 2060. Là encore, cela trahit le fait que le gouvernement pense "remise en cause du Statut" qui dépasse largement la clause du grand père sur le seul régime de retraite.

b) impacts sociaux

La fermeture des régimes spéciaux de retraite répond à un enjeud'équité principalement pour les conditions dedépart à la retraite, mais aussi pour ce qui concerne l'assiette et les taux de cotisation, les modalités de calcul de la pension, les droits familiaux etconjugaux de pension.

Déjà commenté plus haut.

Les effets sur la retraite des personnes concernéeset sur le niveaudescotisations dédiées sont hétérogènesselon le régime, le métier et la carrière des individus.

Cette fermeture n'impose pas de mettre fin aux embauches au statut. *La formulation est douteuse : il aurait fallu dire cette fermeture du seul régime de retraite entraine le maintien de l'obligation d'embauche au Statut.Là encore, le gouvernement montre clairement son incitation à la remise en cause des Statuts, qualifiés "d'archaïques" par Mme Borne. Ce n'est que contraint par la peur de la mobilisation que le gouvernement a fait le choix de limiter la clause du grand père au seul régime de retraite. Mais dans le fond il aimerait tout supprimer, et pas seulement par le clause du grand père. On peut anticiper une attaque de tous nos textes par les employeurs et le gouvernement quand il s'agira de les faire évoluer suite à l'arrivée des futurs embauchés hors RS.* Cette mesure permet donc de préserver les droits salariaux statutaires existants (tels que la garantie d'emploi, la rémunération, les congés ou encore lagarantie de circulation à la RATP) et futurs.

c) Impact sur les jeunes

Sans objet

d) Impact sur les personnes en situation de handicap

Les régimes spéciaux concernés continueront de couvrir les risques invalidité et AT-MP dans les mêmes conditions qu'actuellement.

e) impacts sur l'environnement

Sans objet.

f) impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

3. Impacts de la mise en œuvre de la mesure pour les différents acteurs concernés

a) impacts sur les assurés / les redevables, notamment en termes de démarches, de formalités ou charges administratives

- <u>Pour les employeurs :</u>

L'ensemble des entreprises et organismes concernés recrutent d'ores et déjà des personnels de droit privé hors statut lorsqu'il existe (cf. tableau n°1), ce qui permet d'envisager une mise en œuvre facilitée. S'agissant plus particulièrement des clercs et employés de notaires, lessalariés du notariat dont la durée de travail est inférieure à 50 % (soit 17h30 parsemaine) sont actuellement affiliés aux régimes de droit commun (cf. article 2 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990).

Tableau n°3 : Répartition des effectifs des entreprises ou organismes concernésselon lestatut

	Embauches			Stock		
	Effectif total	Statutaires	Contractuels hors statut	Effectif total	Statutaires	Contractuels hors statut
RATP (2020)	2 390	1 774	616	46 826	41 908	4 918
EDF (2021) (1)	2 508	541	1 967 (2)	63 070	58 565	4 505
Banque de France (2021)	382	113	269	9 290	Environ 8 300	Environ 1 000

(1) Pour mémoire EDF que représente qu'une partie des effectifs du secteur des industries électriques et gazières
(2) Quasi-exclusivement des CDD
Source : DSS, d'après les bilans sociaux des employeurs

- Pour les assurés :

La fermeture du régime spécialde retraite n'aura des effets que pour les nouveaux recrutés.

Elle participera globalement à une simplification des démarches car une seule demande au moment de la liquidation de la retraite sera nécessaire après la réforme pour les nouveaux embauchés de ces secteurs, contre une demande pour les régimes alignés et une demande par régime dans les autres cas actuellement.

b) impacts sur les administrations publiques ou les caisses de sécurité sociale (impacts sur les métiers, les systèmes d'informations…)

Cette mesure ne concernant que les nouveaux recrutés dans les organismes ou secteurs concernés après le 1er septembre 2023, elle n'aura qu'un impact très limité sur les métiers des caisses et leurs systèmes d'informations.

De plus, les nouveaux embauchés restant affiliés à un régime spécial au titre des autres risques que la vieillesse resteront gérés, pour ces risques, par les caisses de ces régimes. Seule la CNAV, pour le régime général, et les caisses des régimes complémentaires de retraites seront amenées à gérer de nouveaux assurés.

En résumé, il y aura peu d'impact sur les caisses, on a vu plus haut cependant :
- *que nombre de dispositions devront être rebalayées et modifiées*
- *que la question du financement n'est pas traitée*

c) impacts sur le budget et l'emploi dans les caisses de sécurité sociale et les administrations publiques.

En termes d'ETP et de crédits affectés, la mesure sera gérée dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens négociées entre chacune des caisses concernées et l'Etat.

V. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation

a) Listede tous les textesd'application nécessaireset du délai prévisionnel de leur publication ; concertations prévues pour assurer la mise en œuvre.

La fermeture des régimes spéciaux nécessitera des ajustements sur les textes réglementaires suivants :

- Pour lerégime dela RATP, ledécret n° 2008-637 portantrèglementdes retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens ;
- Pour le régime des IEG, l'annexe du décret n° 46-1541 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières ;
- Pour le régime de la CRPCEN, le 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 ;
- Pour le régime de la Banque de France, le règlement annexé au décret n°2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agentstitulaires de la Banque de France.

b) b) Délais de mise en œuvre pratique par les caisses de sécurité sociale ou les cotisants et existence, le cas échéant, de mesures transitoires.

La mesure entrera en vigueur le 1er septembre 2023 pour les nouveaux embauchés, sans qu'il y ait besoin de mesures transitoires.

Le projet de loi prévoit que la fermeture des RS de retraite se fasse au 1er septembre 2023 sans mesures transitoires. Il faudra cependant, si la loi passe, éclaircir nombre de points touchant à la rémunération, aux cotisations, aux dispositifs de branche (protection sociale, pénibilité ....).

c) Modalités d'information des assurés ou cotisants

Les caisses des entreprises ou secteurs concernés élaboreront, en lien avec l'Etat et leurs conseils d'administrations respectifs, des outils d'information pour les employeurs et assurés concernés.

d) Suivi de la miseen œuvre

La miseen œuvredecette mesuresera suivie chaque année dans le cadre destravaux préparatoiresd'élaboration du PLFSS