

PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2023

Première lecture



La commission des affaires sociales recommande au Sénat l'adoption de la réforme paramétrique des retraites qu'elle préconise depuis 2019 afin de préserver la soutenabilité financière du système de retraites et donc sa pérennité pour les générations futures.

Elle a adopté des amendements visant à conforter et garantir l'équité de la réforme.

1. UN PROJET DE LOI À L'EFFET SUBSTANTIEL SUR LES COMPTES SOCIAUX, MAIS SEULEMENT À TERME

A. LE PARADOXE D'UN « COLLECTIF SOCIAL » PRÉSENTANT DES COMPTES POUR 2023 QUASIMENT INCHANGÉS PAR RAPPORT À LA LFSS

Après trois années au cours desquelles, sous l'effet de la crise épidémique de covid-19, les comptes de la sécurité sociale ont été bouleversés sans que le Gouvernement ne saisisse le Parlement d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS). C'est finalement en janvier 2023 qu'un tel texte a été déposé.

Si ce projet de loi porte une réforme des retraites appelée à avoir un fort impact sur les comptes de la sécurité sociale, **cet effet n'interviendra qu'à terme.**

Dès lors, en l'absence de révision des prévisions macroéconomiques sur lesquelles ont été construits les textes budgétaires examinés à l'automne, **le tableau d'équilibre prévisionnel de la sécurité sociale pour 2023, reproduit ci-après, n'affiche que de faibles évolutions par rapport à la LFSS de l'année.**



Tableau d'équilibre des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse pour l'année 2023

(en milliards d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	231,2	238,4	- 7,2
Accidents du travail et maladies professionnelles	17,0	14,8	2,2
Vieillesse	269,7	273,7	- 3,9
Famille	56,7	55,3	1,3
Autonomie	36,3	37,5	- 1,3
Toutes branches (hors transferts entre branches)	593,2	602,1	- 8,8
Toutes branches (hors transferts entre branches) y compris Fonds de solidarité vieillesse	594,9	602,4	- 7,5

Source : Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

De même, la trajectoire quadriennale des comptes de la sécurité sociale, qui figure en annexe A du présent PLFRSS, n'affiche que de légères variations par rapport à la loi de financement initiale. Ainsi, **le solde prévu en 2026 pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (Robss) et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'établit à - 12,3 milliards d'euros**, au lieu de 11,6 milliards d'euros à l'automne. Encore faut-il noter que les effets de l'augmentation de l'Ondam 2023 de 750 millions d'euros proposée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale n'ont pas été intégrés dans ces chiffres, les députés n'étant pas parvenus à l'examen du présent article.

B. UNE RÉFORME D'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME DE RETRAITES À L'HORIZON DE 2030

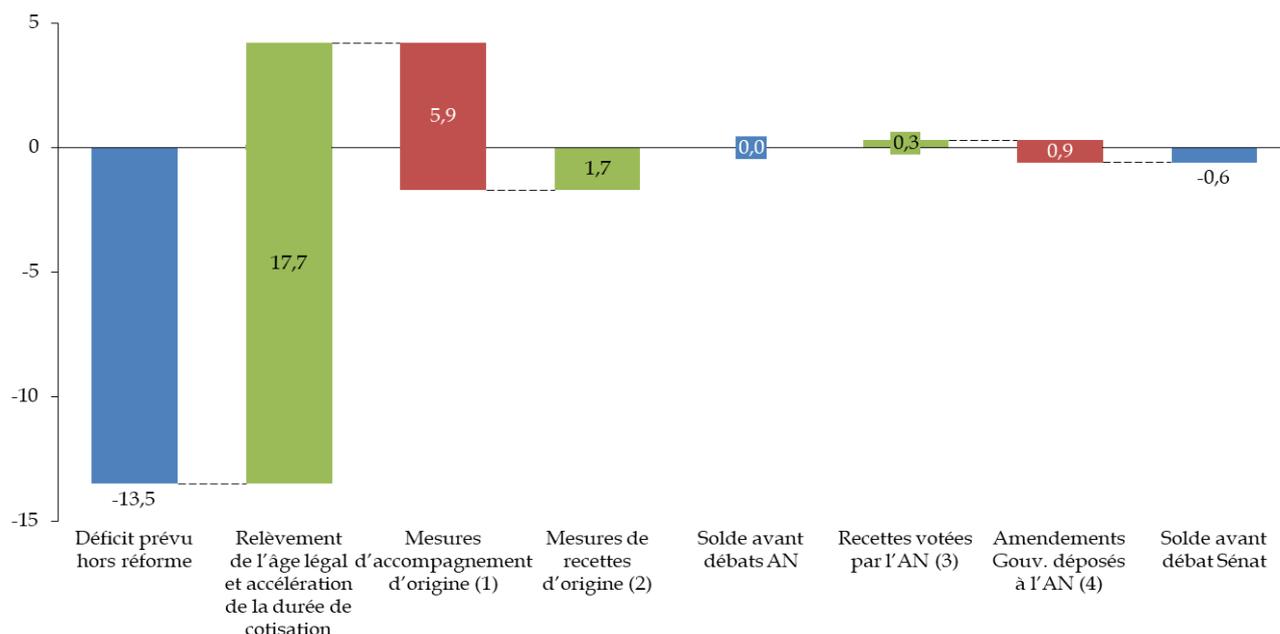
Néanmoins, ce PLFRSS affiche un objectif ambitieux : **ramener les comptes du système de retraites à l'équilibre en 2030, alors même que, sans réforme, les prévisions montrent à cet horizon un déficit prévisionnel de 13,5 milliards d'euros.**

La commission partage cet objectif, non par dogmatisme financier mais parce que la soutenabilité financière est la condition de la pérennité de notre système par répartition dans lequel, pour mémoire, les cotisations des actifs financent à tout moment les pensions des personnes à la retraite, dans une logique de solidarité entre les générations.

Comme le montre le graphique suivant, l'examen tronqué de ce texte par l'Assemblée nationale en première lecture rend incertaine l'atteinte de cet objectif, compte tenu des amendements déposés ou acceptés par le Gouvernement à l'occasion de cette lecture.

Solde prévisionnel du système de retraite en 2030 avant et après mesures du présent PLFRSS

(en milliards d'euros)



(1) Pour les principales mesures, maintien de l'âge légal à 62 ans pour invalidité ou inaptitude (3,1 milliards d'euros), renforcement du dispositif carrières longues (0,6 milliard), augmentation du minimum de pension pour les nouveaux retraités + revalorisation des minima de pension pour les retraités actuels (1,8 milliard).

(2) Augmentation de 0,12 point du taux de cotisations patronales vieillesse compensée par la diminution à due concurrence des cotisations AT-MP (1 milliard) et augmentation de 1 point du taux de cotisation employeur à la CNRACL (0,7 milliard)

(3) Harmonisation des prélèvements sociaux applicables aux indemnités de rupture des contrats de travail.

(4) Pour l'essentiel, nouveaux aménagements au dispositif de départ anticipé au titre des carrières longues (0,7 milliard).

Source : Étude d'impact du PLFRSS et DSS

Avant sa discussion au Sénat, le système de retraites pourrait donc afficher un déficit de 0,6 milliard d'euros en 2030, ce qui est, certes, nettement plus favorable que le déficit hors réforme de 13,5 milliards d'euros mais ne correspond pas tout à fait à l'équilibre.

Cela souligne l'étroitesse des marges de manœuvre pour adopter de nouvelles mesures coûteuses lors de l'examen du présent PLFRSS au Sénat, la réforme n'ayant de sens que si elle parvient effectivement à assurer, au travers du redressement de ses comptes, la pérennité de notre système de retraites par répartition.

2. PROPOSÉS PAR LE SÉNAT DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, LE REPORT DE L'ÂGE LÉGAL ET L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE COTISATION VONT ENFIN ÊTRE MIS EN ŒUVRE

A. LE REPORT DE L'ÂGE LÉGAL MONTERA EN CHARGE JUSQU'EN 2030

Reprenant à l'article 7 les mesures paramétriques **votées chaque année par le Sénat depuis 2020 contre son propre avis**, le Gouvernement propose :

- de reporter de deux ans l'âge d'ouverture des droits de façon à atteindre **64 ans à compter de la génération 1968** ;
- de reporter de deux ans l'âge de départ en retraite au titre de la catégorie active de façon à atteindre **59 ans à compter de la génération 1973** ;
- de reporter de deux ans l'âge de départ en retraite au titre de la catégorie super-active de façon à atteindre **54 ans à compter de la génération 1978**.

**Calendrier de montée en charge du relèvement
de l'âge d'ouverture des droits de droit commun**

Génération	Âge d'ouverture des droits	
	Avant réforme	Après réforme
01/01/1961 au 31/08/1961	62 ans	62 ans
01/09/1961 au 31/12/1961	62 ans	62,25 ans
1962	62 ans	62,5 ans
1963	62 ans	62,75 ans
1964	62 ans	63 ans
1965	62 ans	63,25 ans
1966	62 ans	63,5 ans
1967	62 ans	63,75 ans
1968	62 ans	64 ans

Toutefois, la durée de services à la justification de laquelle est conditionné le départ en retraite anticipé au titre des catégories actives ne serait pas relevée.

B. LA DURÉE D'ASSURANCE REQUISE ATTEINDRA 43 ANNUITÉS EN 2027 PLUTÔT QU'EN 2035

D'autre part, **conformément aux préconisations formulées de longue date par le Sénat**, le Gouvernement propose d'accélérer l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein, voté en 2014, de façon à atteindre **43 annuités à compter de la génération 1965** au lieu de la génération 1973.

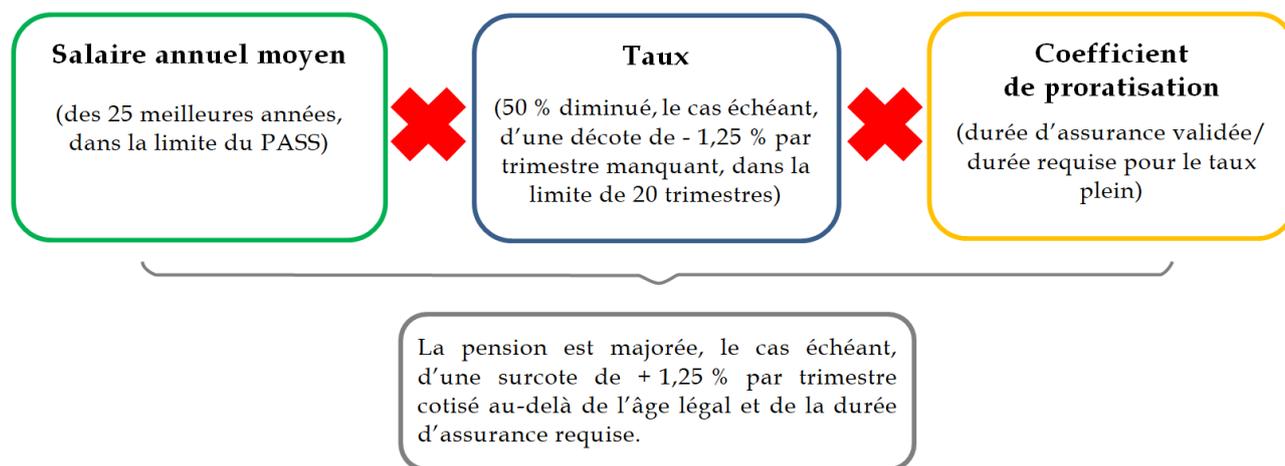
**Calendrier de montée en charge de l'allongement de la durée d'assurance requise
pour l'obtention du taux plein**

Génération	Durée d'assurance requise	
	Avant réforme	Après réforme
01/01/1961 au 31/08/1961	168 trimestres	168 trimestres
01/09/1961 au 31/12/1961	168 trimestres	169 trimestres
1962	168 trimestres	169 trimestres
1963	168 trimestres	170 trimestres
1964	169 trimestres	171 trimestres
1965	169 trimestres	172 trimestres
1966	169 trimestres	172 trimestres

	Durée d'assurance requise	
1967	170 trimestres	172 trimestres
1968	170 trimestres	172 trimestres
1969	170 trimestres	172 trimestres
1970	171 trimestres	172 trimestres
1971	171 trimestres	172 trimestres
1972	171 trimestres	172 trimestres
1973	172 trimestres	172 trimestres

En tout état de cause, contrairement à la réforme des retraites de 2010, **le PLFRSS pour 2023 ne reculerait pas l'âge d'annulation de la décote**, qui resterait fixé à 67 ans.

Mode de calcul de la pension de retraite dans les régimes alignés



C. DES ASSOUPLISSEMENTS SERAIENT ACCORDÉS AUX FONCTIONNAIRES

Plusieurs autres mesures seraient également mises en œuvre dans la fonction publique, à savoir :

- la possibilité, pour les fonctionnaires ne relevant pas des catégories actives et auxquels s'applique une limite d'âge d'au moins 67 ans, de demander à être **maintenus en fonctions jusqu'à l'âge de 70 ans** ;
- l'ouverture des bonifications du temps de service accompli aux agents n'occupant plus les fonctions qui les y rendaient éligibles au moment de leur radiation des cadres ;
- la **prise en compte des services actifs accomplis avant la titularisation du fonctionnaire** pour l'ouverture du droit à un départ en retraite au titre des catégories actives ;
- la possibilité, pour les enseignants atteignant la limite d'âge qui leur est applicable en cours d'année scolaire, de partir en retraite sans attendre la fin de l'année scolaire.

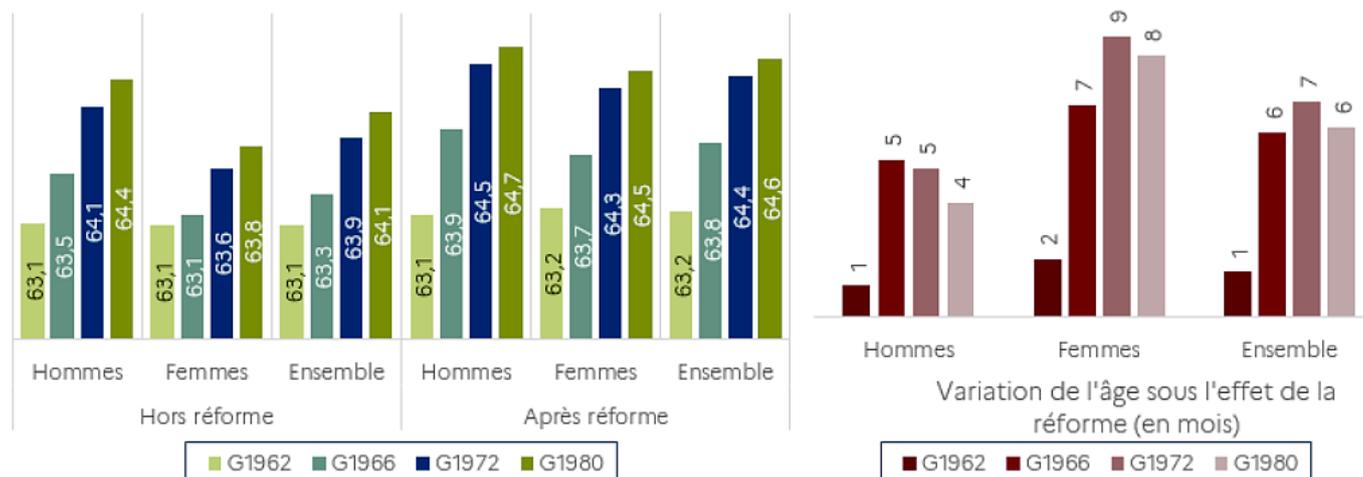
D. UNE DÉCISION TROP TARDIVE POUR RAMENER LE SYSTÈME DE RETRAITE À L'ÉQUILIBRE À MOYEN TERME

Ces mesures, qui constituent la seule alternative à une augmentation des cotisations sociales ou à une diminution des pensions, permettraient de générer un gain de **7,5 milliards d'euros à l'échelle du système de retraite en 2026** et d'accroître, d'une part, le taux d'emploi des 60-64 ans de six points et, d'autre part, le PIB de 1,1 % à l'horizon 2030. La pension moyenne, quant à elle, atteindrait 20 000 euros par an pour les générations nées à la fin des années 1970.

Face à des perspectives financières alarmantes, il eût été judicieux que le Gouvernement adopte la proposition du Sénat dès 2020.

Les femmes verraient leur âge moyen de départ à la retraite augmenter davantage que celui des hommes, à hauteur de neuf mois contre cinq pour la génération 1972 et de huit mois contre quatre pour la génération 1980. Pour autant, **l'âge moyen de départ en retraite des femmes demeurerait inférieur à celui des hommes**, atteignant 64,3 ans contre 64,5 ans pour la génération 1972 et 64,5 ans contre 64,7 ans pour la génération 1980.

Âge moyen de départ à la retraite avant et après réforme pour les générations 1962, 1966, 1972 et 1980



Source : Cnav - Modèle PRISME 2022

Les rapporteurs relèvent toutefois que les projections financières du Gouvernement, qui prévoient l'atteinte de l'équilibre du système de retraite en 2030, sont élaborées sur la base d'une hypothèse très optimiste de taux de chômage à 4,5 %. En retenant une hypothèse plus raisonnable de 7 %, **le solde du système s'établirait plutôt à - 6 milliards d'euros à cette échéance**, sans tenir compte des mesures nouvelles qui seront prises à l'issue de l'examen du texte par le Parlement.

Néanmoins, la réforme devrait entraîner une augmentation du produit des cotisations sociales autres que les cotisations de retraite et des recettes fiscales de l'ordre de 15 milliards d'euros au terme de sa montée en charge. Les rapporteurs jugent souhaitable que ces ressources soient **affectées prioritairement à la consolidation de l'équilibre du système de retraite**.

3. LA JUSTICE DU SYSTÈME DE RETRAITE DOIT ÊTRE GARANTIE

A. LA MISE EN EXTINCTION DES PRINCIPAUX RÉGIMES SPÉCIAUX

L'article 1^{er} propose la **mise en extinction des principaux régimes spéciaux de retraites**, dont l'existence avait été maintenue « à titre provisoire » à la création du régime général.

Ainsi **les personnes recrutées à partir du 1^{er} septembre 2023 par les entreprises et institutions concernées seraient affiliées au régime général**. À l'inverse, les personnes déjà affiliées à ces régimes spéciaux y seraient maintenues. Sont concernés par cette mesure :

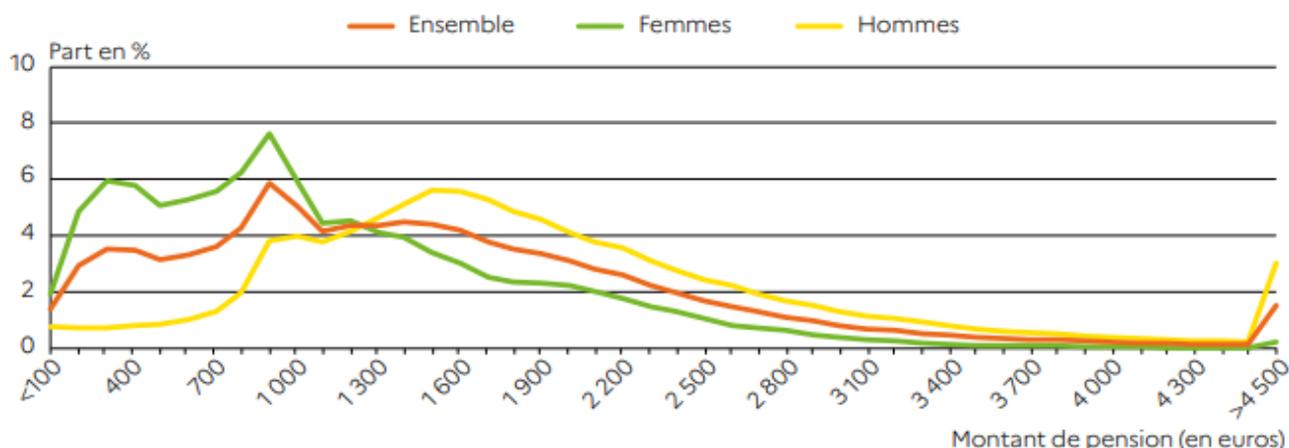
- le régime spécial des **agents de la RATP** (42 444 cotisants, 39 484 pensionnés de droit direct et 11 150 de droit dérivé) ;
- le régime spécial des **industries électriques et gazières** (135 427 cotisants, 139 636 pensionnés de droit direct et 40 255 de droit dérivé) ;
- le régime spécial des **clerks et employés de notaire** (62 854 cotisants, 71 568 pensionnés de droit direct et 7 663 de droit dérivé) ;
- le régime spécial de la **Banque de France** (7 852 cotisants, 14 647 pensionnés de droit direct et 2 972 de droit dérivé) ;
- et le régime spécial du **Conseil économique, social et environnemental (CESE)**, 175 cotisants et environ 800 pensionnés).

Au regard des caractéristiques de ces régimes, dont l'équilibre financier repose soit sur une subvention d'équilibre de l'État (RATP), soit sur une subvention d'équilibre de l'employeur public (Banque de France, CESE), soit sur le produit d'une taxe affectée (industries électriques et gazières, clerks et employés de notaire), **la commission a approuvé le principe de cette mise en extinction**. En conséquence, elle propose au Sénat d'adopter l'article 1^{er}.

B. LE RELÈVEMENT DES MINIMA DE PENSION, UNE MESURE D'URGENCE

Après plusieurs années de sous-indexation des pensions, le Gouvernement est confronté à la dégradation du pouvoir d'achat des retraités. La situation est préoccupante : à fin 2016, 37 % des retraités, dont 54 % des femmes, percevaient une pension de droit direct inférieure ou égale à 1 000 euros bruts par mois.

Distribution de la pension mensuelle brute de droit direct (y compris majoration pour trois enfants ou plus) des retraités résidant en France, fin 2016



Lecture > Chaque point correspond à la borne supérieure de l'intervalle. Ainsi, 3 % des hommes ont une pension mensuelle supérieure à 4 500 euros.

Champ > Bénéficiaires d'un avantage principal de droit direct dans au moins un régime de base, résidant en France, vivants au 31 décembre 2016.

Source > DREES, EIR 2016.

L'article 10 prévoit donc, pour les pensions de retraite prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023, une revalorisation du montant du minimum contributif (MiCo) de base des régimes alignés (conditionné au bénéfice du taux plein) à hauteur de 25 euros et du MiCo majoré (conditionné à la justification d'au moins 120 trimestres cotisés) à hauteur de 75 euros, de façon à atteindre **une pension brute globale égale à 85 % du Smic net, soit 1 193 euros à cette date**, pour une carrière complète cotisée au niveau du Smic. Ces montants seront **réduits au prorata de la durée d'assurance accomplie** par l'assuré par rapport à la durée requise pour l'obtention du taux plein.

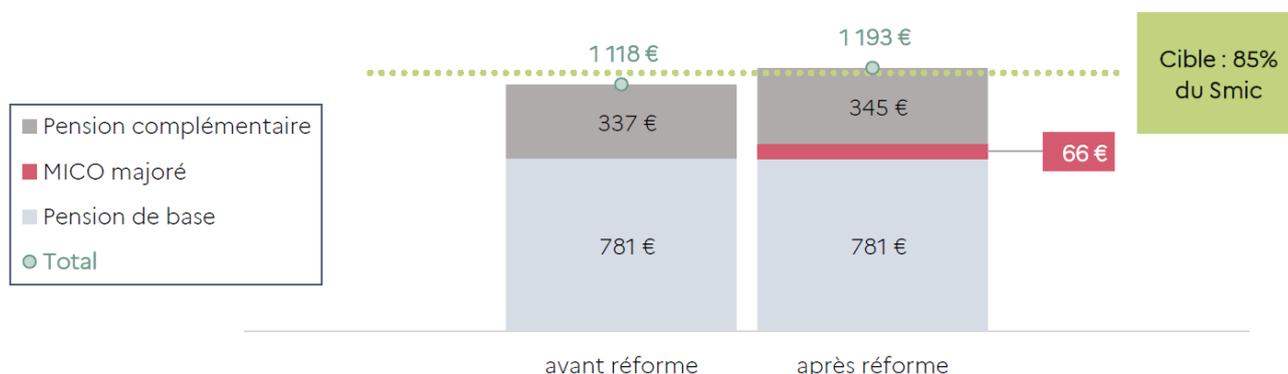
À l'avenir, le montant du MiCo majoré serait, par ailleurs, indexé sur le Smic, et non plus sur l'inflation constatée. De plus, certains trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de l'assurance vieillesse des aidants (AVA) seraient pris en compte pour le décompte des 120 trimestres cotisés auxquels est conditionné le MiCo majoré.

Une majoration de 100 euros de la pension majorée de référence (PMR) des non-salariés agricoles (conditionnée au bénéfice du taux plein), réduite, le cas échéant, au prorata de la durée d'assurance validée par rapport à la durée requise pour le taux plein, est également prévue.

Les retraités dont la pension aura pris effet avant le 31 août 2023 percevraient quant à eux **une majoration qui atteindra 100 euros pour les assurés justifiant d'une carrière complète cotisée**, ce montant étant réduit au prorata de la durée d'assurance cotisée. La majoration ne serait accordée qu'aux assurés bénéficiant du taux plein et justifiant d'au moins 120 trimestres cotisés.

Seuls 125 000 retraités bénéficieront effectivement d'une augmentation de cent euros.

Effet de la réforme pour une assurée née en 1961 avec une carrière complète au Smic en tant que salariée



1,8 million de retraités, dont 60 % de femmes, bénéficieraient d'une majoration, pour un gain annuel moyen de 400 euros. Toutefois, de l'aveu même du ministre, seuls 125 000 retraités percevront une augmentation de 100 euros par mois. Le coût de la mesure est estimé à 1,1 million d'euros en 2030 pour le stock de retraités et à 700 millions d'euros à cette échéance pour le flux.

En parallèle, le seuil de récupération sur succession des sommes versées au titre de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) serait **porté de 39 000 à 100 000 euros**, montant que la commission propose d'inscrire dans la loi.

Enfin, les critères d'éligibilité à certains dispositifs et minima de pension du régime des non-salariés agricoles, notamment le complément différentiel de points de retraite complémentaire (CDRCO), qui garantit une pension égale à 85 % du Smic pour une carrière complète accomplie en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, seraient assouplies. La condition de durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein serait remplacée par une condition de bénéfice du taux plein, **ce qui en ouvrirait l'accès aux assurés bénéficiant du taux plein autrement que par la durée d'assurance**, notamment les assurés partis en retraite au titre de

l'invalidité, de l'inaptitude au travail, de l'incapacité permanente, du handicap ou de la pénibilité, ceux qui ont liquidé leur pension après avoir atteint l'âge d'annulation de la décote et les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

En sus de ces mesures, la commission propose d'**étendre aux professionnels libéraux le bénéfice de la majoration de 10 % du montant de la pension des parents de trois enfants.**

C. L'EFFORT DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES À L'ÉTRANGER DOIT ÊTRE AMPLIFIÉ

Dans un souci de renforcement de la lutte contre la fraude sociale, la commission a adopté un amendement fixant au 1^{er} septembre 2023 le délai limite accordé au Gouvernement pour l'application des dispositions de la LFSS pour 2021 qui permettent **le recours à la biométrie dans le cadre du contrôle de l'existence des bénéficiaires d'une pension servie par un régime obligatoire français résidant à l'étranger.**

D. LE GOUVERNEMENT REJOINT LA POSITION DU SÉNAT SUR L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT SOCIAL

Après avoir reporté au 1^{er} janvier 2024 la mise en œuvre du transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire des salariés du secteur privé, assuré par l'Agirc-Arrco, ainsi que des cotisations de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, des cotisations de retraite complémentaire des agents contractuels de droit public et des cotisations de retraite additionnelle des fonctionnaires, opéré par la Caisse des dépôts et consignations, le Gouvernement renonce finalement à ce projet à l'**article 3.**

Après que la commission a alerté l'opinion sur les risques présentés par le transfert dans le cadre d'un rapport publié en juin 2022, **le Sénat s'est prononcé à la quasi-unanimité en faveur de son abandon** lors de l'examen de la LFSS pour 2023.

4. LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DE CARRIÈRE CONSTITUE L'UNE DES PRIORITÉS DE LA COMMISSION

A. LES DÉPARTS EN RETRAITE ANTICIPÉE SERAIENT AMÉNAGÉS DE FAÇON À LIMITER LES EFFETS DE LA RÉFORME SUR LES PLUS FRAGILES

1. La retraite anticipée au titre des carrières longues ferait l'objet de plusieurs ajustements

L'**article 8** aménage les différents dispositifs de retraite anticipée dans le cadre du report de l'âge d'ouverture des droits. En premier lieu, dans le cadre de la retraite anticipée au titre des carrières longues (RACL), qui représente 23 % des nouveaux départs en retraite au régime général en 2020, trois bornes d'âge seraient instaurées par décret, seule la troisième faisant l'objet d'un relèvement :

- pour les assurés justifiant d'une carrière complète cotisée majorée de deux années (le Gouvernement a depuis annoncé renoncer à exiger une durée d'assurance supérieure à la durée requise pour le taux plein, pour un coût de 300 millions d'euros en 2030) et ayant commencé à travailler avant leurs 16 ans seraient éligibles à un départ en retraite **dès 58 ans** ;
- les assurés justifiant d'une carrière complète cotisée et ayant commencé à travailler avant leurs 18 ans seraient éligibles à un départ en retraite **dès 60 ans** ;
- les assurés justifiant d'une carrière complète cotisée et ayant commencé à travailler avant leurs 20 ans seraient éligibles à un départ en retraite **dès 62 ans**, contre 60 ans aujourd'hui. Toutefois l'allongement progressif de la durée d'assurance requise limite déjà *de facto* la possibilité de partir en retraite dès 60 ans pour ces assurés.

En outre, les trimestres validés au titre de l'AVPF et de l'AVA seraient désormais **réputés cotisés pour le bénéfice d'un départ en retraite au titre de la RACL.**

Ces dispositions représenteraient un coût de **600 millions d'euros à l'horizon 2030.**

Il est nécessaire de récompenser les difficultés professionnelles subies par les mères de famille du fait de l'éducation des enfants.

Afin de **tenir compte de la situation des mères de famille** qui, sous l'effet des majorations de durée d'assurance au titre de la maternité et de l'éducation des enfants, pourront atteindre les 43 annuités avant l'âge de 64 ans et cotiseraient « à perte » jusqu'à cet âge, la commission a adopté un amendement permettant aux assurés ayant obtenu au moins un trimestre de majoration de durée d'assurance au titre de la maternité, de l'adoption ou de l'éducation des enfants et justifiant d'une carrière complète à 63 ans de **s'ouvrir des droits à surcote sans devoir attendre d'atteindre l'âge de 64 ans.**

2. L'âge de départ des assurés inaptes au travail et invalides serait maintenu à 62 ans

Un départ en retraite anticipée au titre de l'inaptitude au travail ou de l'invalidité serait institué, de façon à **maintenir à 62 ans l'âge de départ à taux plein des assurés concernés**, dont la durée moyenne passée à la retraite est inférieure à celle des autres assurés.

Le Gouvernement évalue le coût de cette mesure à **3,1 milliards d'euros en 2030.**

3. Les conditions de départ en retraite anticipée pour handicap seraient assouplies

Les âges de départ au titre de la retraite anticipée des travailleurs handicapés (RATH) ne seraient pas modifiés. En revanche, tandis que la condition de durée d'assurance cotisée demeurerait inchangée, **celle de durée d'assurance validée, plus exigeante, serait supprimée.** Il en résulterait une charge de 40 millions d'euros en 2026.

4. L'âge de départ en retraite anticipée pour pénibilité serait porté à 62 ans

Les points accumulés sur le compte professionnel de prévention (C2P) permettraient toujours de diminuer l'âge légal de deux années au maximum, ce qui permettrait à ses bénéficiaires de partir en retraite **dès 62 ans, contre 60 ans aujourd'hui.**

Considérant que le C2P doit avant tout permettre d'orienter les salariés vers des métiers moins pénibles, la commission ne s'oppose pas à ce relèvement.

5. Davantage d'assurés seraient rendus éligibles à la retraite anticipée pour incapacité permanente

L'article 9 vise à **simplifier le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente** en supprimant la condition d'identité des lésions avec celles d'une maladie professionnelle, pour les incapacités permanentes consécutives à un accident du travail, ainsi que le passage devant une commission pluridisciplinaire, pour les incapacités permanentes résultant d'une maladie professionnelle.

En outre, le seuil d'exposition aux facteurs de risques professionnels permettant de bénéficier du dispositif à partir de 10 % d'incapacité serait abaissé par décret de 17 à 5 ans. Le Gouvernement propose par ailleurs de **repousser par voie réglementaire**, parallèlement au report de deux ans de l'âge légal de départ à la retraite, **l'âge de départ de 60 à 62 ans** de manière à l'aligner avec les autres dispositifs de retraite anticipée.

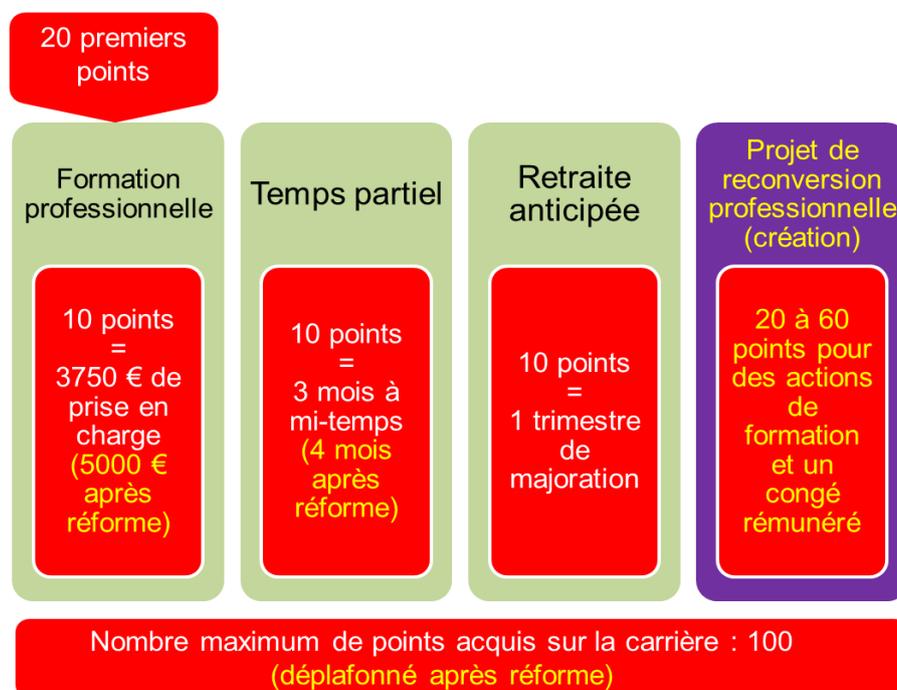
La commission propose de maintenir à 60 ans l'âge minimum de départ en retraite anticipée pour incapacité permanente en inscrivant cette condition d'âge dans la loi.

B. LES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION ET DE COMPENSATION DE LA PÉNIBILITÉ SERAIENT AMÉLIORÉS

1. Le compte professionnel de prévention serait renforcé

L'article 9 tend également à **assouplir et compléter le C2P** en déplaçant l'acquisition de points sur le compte et en permettant leur utilisation pour financer un projet de reconversion professionnelle.

Modalités d'utilisation des points acquis sur le C2P



La commission a veillé à préciser que le C2P pourra être mobilisé à tout moment de la carrière du salarié pour cette nouvelle utilisation et que la prise en charge d'actions de formation dans ce cadre sera ouverte aux demandeurs d'emploi. Elle a également souhaité garantir les droits du salarié en congé de reconversion professionnelle en prévoyant l'assimilation de sa durée à une période de travail effectif. En outre, afin de faciliter les transitions entre emploi et retraite des salariés âgés, la commission a entendu **encourager le passage à temps partiel à partir de l'âge de 60 ans** en limitant la mobilisation du compte pour passer à temps partiel avant le soixantième anniversaire du salarié à un nombre maximum de points fixé par décret.

2. Les facteurs de risques ergonomiques feraient l'objet de mesures spécifiques

L'article 9 introduit par ailleurs des dispositifs dédiés à la prévention des effets de l'exposition aux trois **facteurs de risques « ergonomiques »** (manutentions manuelles de charges, postures pénibles et vibrations mécaniques) qui ont été exclus du C2P en 2017. Il prévoit ainsi la création d'un **fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (FIPU)** financé par la branche Accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP). Ses orientations seraient définies sur la base d'une cartographie des métiers et activités particulièrement exposés à ces risques, à partir de listes établies par les branches professionnelles. Il prévoit également la mise en place d'un suivi médical spécifique pour les salariés exposés aux facteurs de risques ergonomiques.

Les manutentions manuelles sont à l'origine de 50 % des accidents du travail et les troubles musculo-squelettiques (TMS) représentent la grande majorité des maladies professionnelles. Constatant toutefois une prise en compte à géométrie variable des facteurs de risques professionnels, la commission propose de **prendre en compte les agents chimiques dangereux**, également exclus du C2P en 2017, **dans le cadre des dispositifs créés par cet article.**

La commission a adopté un **amendement visant à imposer aux branches professionnelles une négociation périodique** en vue d'établir les listes de métiers particulièrement exposés sur lesquelles se baseront les orientations du FIPU. Elle a également entendu préciser le mode de fonctionnement du fonds afin que ses interventions ne contournent pas les acteurs de la prévention.

En revanche, la commission propose de **supprimer l'ensemble des dispositions prévoyant un suivi médical spécifique des salariés**, considérant qu'elles n'ont pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale et qu'il est prioritaire d'augmenter les moyens consacrés à la santé au travail et d'assurer une application satisfaisante du cadre légal existant.

Afin de prendre en compte les facteurs de pénibilité auxquels sont exposés les soignants des fonctions publiques hospitalière et territoriale, l'article 9 prévoit enfin la création d'un **fonds de prévention de l'usure professionnelle dans les établissements de santé et médico-sociaux**, financé par l'assurance maladie, qui permettra notamment de financer des dispositifs d'aménagement de la fin de carrière. Les rapporteurs soutiennent cette initiative tout en constatant que de nombreux agents territoriaux resteront exclus de tout dispositif de pénibilité.

C. LA CRÉATION D'UNE ASSURANCE VIEILLESSE DES AIDANTS

L'article 12 propose que les **aidants** actuellement éligibles à l'assurance vieillesse des parents aux foyers (AVPF) soient transférés vers l'assurance vieillesse des aidants (AVA). Outre ce transfert à droits constants pour les assurés, **l'AVA sera ouverte à de nouveaux bénéficiaires** :

- les conditions de cohabitation et de liens de parenté ne seront plus requises pour l'affiliation des aidants d'une personne adulte en situation de handicap ;
- l'éligibilité à un complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), qui peut être accordé pour compenser la réduction d'activité d'un des parents dont l'enfant a un taux d'incapacité d'au moins 50 %, ouvrira droit à l'AVA.

Ces mesures améliorent la **lisibilité** de l'affiliation des aidants au régime général de l'assurance vieillesse, en visant **l'ensemble des situations d'aide** qui ont des conséquences sur l'activité professionnelle. **Leur financement est rendu plus cohérent**, en prévoyant que la branche autonomie remboursera à la branche famille les cotisations acquittées pour l'affiliation de l'ensemble des personnes éligibles à l'AVA. **La commission a donc approuvé ce dispositif.**

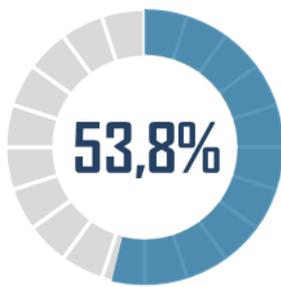
D. LA VALIDATION EN TANT QUE PÉRIODES ASSIMILÉES DES TRAVAUX D'INTÉRÊT COLLECTIF ET D'AUTRES STAGES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'article 11 prévoit l'**assimilation rétroactive à des trimestres cotisés pour la retraite des travaux d'utilité collective (TUC)** et d'autres dispositifs similaires. Alors que les stages de la formation professionnelle sont, depuis 2015, considérés comme des périodes assimilées, les bénéficiaires de ces formes anciennes de contrats aidés, déployées dans les années 1980, restent traités de manière moins favorables au regard des droits à la retraite que s'ils étaient restés au chômage. Ces personnes atteignant aujourd'hui l'âge de la retraite, le moment est venu de remédier à cette iniquité.

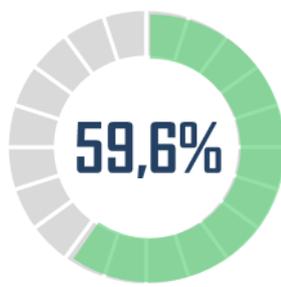
5. LE SUCCÈS DE LA RÉFORME DÉPENDRA DE SES EFFETS SUR LE TAUX D'EMPLOI DES SENIORS

A. FAVORISER LE MAINTIEN EN EMPLOI ET LE RECRUTEMENT DE SENIORS

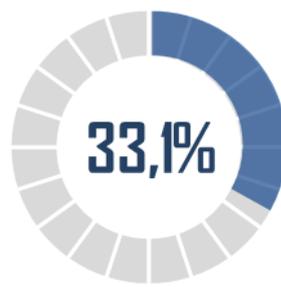
Si le taux d'emploi des 55-64 ans a fortement progressé depuis le début des années 2000, de 37,7 % en 2003 à 56,1 % en 2021, **il demeure relativement faible** comparativement à celui observé dans les pays européens. En France, la forte diminution du taux d'emploi après 60 ans s'explique par les règles actuelles de l'assurance vieillesse ainsi que par de nombreux freins au maintien en emploi et au recrutement de seniors : réticences des entreprises, offre de formation professionnelle insuffisamment adaptée, plus faible mobilité géographique, etc. Dès lors, la sortie de l'emploi d'un salarié de plus de 50 ans est souvent définitive, exposant les seniors qui perdent leur emploi au chômage et à la précarité.



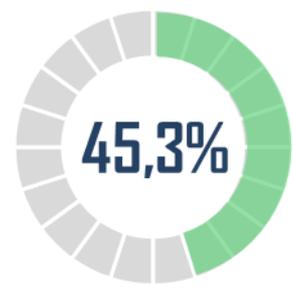
Taux d'emploi des 55-64 ans en France en 2020



Taux d'emploi des 55-64 ans dans l'UE en 2020



Taux d'emploi des 60-64 ans en France en 2020



Taux d'emploi des 60-64 ans dans l'UE en 2020

En conséquence, **le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite et l'augmentation de la durée d'assurance ne peuvent être envisagés sans favoriser l'emploi des seniors**, en prenant en compte trois types de situations : celle des salariés seniors qui souhaitent rester en entreprise, celle des seniors qui souhaitent progressivement ou rapidement quitter leur emploi et celle des demandeurs d'emploi seniors qui souhaitent retrouver un emploi. **Un ensemble d'outils doit donc être mis à la disposition des employeurs pour favoriser l'emploi des seniors** selon les publics, les besoins des entreprises et les secteurs d'activité. Les rapporteurs appellent ainsi à la mise en place d'un plan « Un senior, une solution » sur le modèle du plan « Un jeune, une solution » déployé par le Gouvernement à partir de 2020. Ils considèrent que **de premières mesures doivent être prises dès ce PLFRSS pour engager cette mobilisation**.

Dans sa version transmise au Sénat, **l'article 2** propose que **les entreprises d'au moins 50 salariés publient des indicateurs relatifs à l'emploi des seniors**, ainsi qu'aux actions mises en œuvre pour favoriser leur emploi au sein de l'entreprise. À défaut, elles seraient passibles d'une **pénalité** pouvant aller jusqu'à 1 % de leur masse salariale.

La commission a souhaité rehausser à 300 salariés le seuil des entreprises concernées par la publication des indicateurs car, s'ils permettront d'évaluer la situation de l'emploi des seniors dans les entreprises, celles-ci doivent être en mesure de les publier. Or, les petites et moyennes entreprises ne sont pas toutes dotées de services de ressources humaines pour assurer cette mission. En outre, ces indicateurs ne seront pertinents qu'à partir d'un certain effectif de salariés, pour établir des statistiques reflétant l'engagement de l'entreprise en faveur des seniors. Avec un petit effectif de 50 salariés, le départ de quelques seniors pourrait dégrader fortement les indicateurs d'une entreprise, alors même qu'elle déploie des mesures pour le maintien en emploi et le recrutement de seniors.

Ce rehaussement est également cohérent avec le fait que cet article prévoit également que **les entreprises d'au moins 300 salariés abordent le thème de l'emploi des seniors lorsqu'elles négocient sur la gestion des emplois et des parcours professionnels**.

Pour favoriser le recrutement de salariés seniors, la commission souhaite également créer un « contrat de fin de carrière ». Ouvert aux salariés d'au moins 60 ans, ce contrat à durée indéterminée sera **exonéré de cotisations famille**, afin de compenser le coût d'un salarié qui, compte tenu de son expérience, peut prétendre à une rémunération plus élevée qu'un jeune actif. L'employeur pourra **mettre à la retraite le salarié s'il remplit les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein**. Ainsi, il ne sera pas tenu de conserver le salarié jusqu'à ses 70 ans, âge butoir qui représente aujourd'hui un frein à l'embauche de seniors. Exonéré de contribution sociale sur les indemnités versées pour mise à la retraite, l'employeur sera incité à maintenir le senior en emploi jusqu'à ce qu'il puisse liquider sa pension. **Bénéficiant ainsi d'une retraite à taux plein au terme de son contrat, le salarié n'aura pas à recourir à l'assurance chômage**.

Le « contrat de fin de carrière », CDI ouvert aux salariés d'au moins 60 ans, incitera au recrutement de seniors et les maintiendra en emploi jusqu'à l'obtention d'une retraite à taux plein.

Afin **d'inciter les employeurs à maintenir les seniors en emploi**, la commission a approuvé l'article 2 bis qui **harmonise à 30 % le taux de la contribution assise sur les indemnités de mise à la retraite d'un salarié à l'initiative de l'employeur et sur celles versées à l'occasion d'une rupture conventionnelle**. Il n'était pas justifié que, du point de vue du régime social, la rupture conventionnelle soit plus avantageuse que la mise à la retraite du salarié.

Introduit par l'Assemblée nationale, l'**article 2 ter** tend à modifier le calcul des cotisations AT-MP afin de permettre la **mutualisation entre les entreprises des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps**. Cette mesure, qui vise à alléger le poids pour le dernier employeur de l'usure accumulée par les salariés âgés au cours de leur carrière, est elle aussi de nature à lever un frein à l'emploi des seniors. La commission propose de donner un caractère impératif à la mise en place de cette mutualisation.

B. LES CONDITIONS DANS LESQUELLES ONT LIEU LES TRANSITIONS ENTRE EMPLOI ET RETRAITE DEVRAIENT ÊTRE ASSOULIES

1. Le cumul emploi-retraite redeviendrait enfin créateur de droits

La reprise d'une activité par le bénéficiaire d'une pension de retraite personnelle versée par un régime obligatoire de base et ayant pris effet à compter du 1^{er} janvier 2015 n'ouvre pas de nouveaux droits à pension de base ou complémentaire.

Depuis plusieurs années, le Sénat demande qu'il soit remédié à cette injustice, vraisemblablement inconstitutionnelle, qui n'incite pas au cumul emploi-retraite. Le Gouvernement propose finalement, à l'**article 13**, de permettre aux assurés remplissant les conditions du cumul libéralisé¹, sous réserve que la reprise d'activité, lorsqu'elle a lieu chez le dernier employeur, intervienne au plus tôt six mois après la date d'entrée en jouissance de la pension, de **se constituer des droits à pension supplémentaires** en contrepartie des cotisations versées, pour un surcoût de 200 millions d'euros en 2030.

2. L'attractivité de la retraite progressive doit être renforcée

La retraite progressive permet aux salariés, aux travailleurs indépendants et aux non-salariés agricoles ayant atteint l'âge de 60 ans, justifiant d'une durée d'assurance au moins égale à 150 trimestres et réduisant leur activité de 20 % à 60 % de bénéficier d'une fraction (correspondant au taux de réduction de leur activité) de leur pension de retraite.

Ce dispositif, qui pourrait constituer un instrument efficace de **soutien à l'emploi des seniors** et de **prise en compte de la pénibilité du travail**, est toutefois trop méconnu. Ainsi, en 2020, seuls 23 820 assurés en bénéficiaient.

La retraite progressive peut être mieux utilisée pour accompagner les travailleurs en fin de carrière dans leur transition vers la retraite.

Dans ce contexte, le Gouvernement propose, d'une part, de **relever l'âge d'éligibilité à la retraite progressive à 62 ans** et, d'autre part, de l'étendre aux fonctionnaires, aux assurés des régimes spéciaux et aux professionnels libéraux. Ces mesures représenteraient un coût de 100 millions d'euros à l'horizon 2030.

Dans le but d'assurer l'attractivité du dispositif, la commission a adopté un amendement **maintenant cet âge à 60 ans pour les assurés déjà éligibles, ainsi que pour les nouveaux bénéficiaires**. Afin d'éviter de susciter des difficultés de gestion des ressources humaines dans la fonction publique, où le taux de recours est difficile à estimer, un décret fixerait une condition progressive de réduction de la quotité de travail en fonction de l'âge de l'assuré.

¹ Pour cumuler intégralement sa pension et ses revenus d'activité, l'assuré doit avoir liquidé ses pensions de retraite personnelles auprès de la totalité des régimes obligatoires de base et complémentaires dont il a relevé et doit avoir atteint l'âge légal de départ en retraite et justifier de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein, soit avoir atteint l'âge d'annulation de la décote.

Effectifs de retraités en situation de cumul d'une activité avec la retraite de 2014 à 2020

Année	Effectifs de cumulants (en milliers)	Part parmi les retraités (en %)	Proportion de femmes (en %)
2014	464,5	3,4	44
2015	486,5	3,5	40
2016	456,8	3,3	43
2017	472,0	3,3	46
2018	480,8	3,4	42
2019	521,7	3,6	42
2020	495,3	3,4	39

Note > Y compris retraite progressive.

Champ > Retraités de 55 ans ou plus, résidant en France (hors Mayotte) et vivants au 31 décembre de l'année, hors retraités résidant en institution (Ehpad, etc.).

Sources > Insee, enquête Emploi en continu 2014 à 2020 ; calculs DREES.

Réunie le mardi 28 février 2023 sous la présidence de Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a donné un **avis favorable à l'adoption du présent projet de loi sous réserve de l'adoption des amendements des rapporteurs.**

Les principaux amendements des rapporteurs, adoptés par la commission, permettent :

- aux assurés, en particulier les mères de famille, totalisant 43 annuités de cotisations du fait de majorations de durée d'assurance pour enfant, de bénéficier d'une surcote à partir de 63 ans ;
- aux personnes victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle de continuer à partir en retraite anticipée pour incapacité permanente à 60 ans ;
- aux personnes désireuses de bénéficier d'une retraite progressive de réduire leur activité à partir de 60 ans ;
- aux salariés de plus de 60 ans de conclure un contrat à durée indéterminée de fin de carrière exonéré de cotisations famille, afin de soutenir l'emploi des seniors et de réduire pour l'employeur le différentiel de coût lié à une expérience plus importante.



En séance publique, le Sénat a adopté des modifications visant notamment à permettre :

Afin de favoriser l'emploi des seniors :

- de créer un « contrat de fin de carrière » pour favoriser le recrutement des salariés seniors (article additionnel après l'article 2) ;
- de rehausser à 300 salariés le seuil des entreprises concernées par la publication des indicateurs relatifs à l'emploi des seniors, en cohérence avec l'obligation de négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels (article 2) ;
- d'encourager le passage à temps partiel dans le cadre du compte professionnel de prévention pour les salariés âgés de 60 ans et plus (article 9) ;

Afin d'adapter les effets de la réforme en fonction de la diversité des carrières et des profils des assurés :

- de maintenir à 60 ans l'âge de départ anticipé pour incapacité permanente pour les personnes victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle (article 9) ;
- d'intégrer les mandats locaux dans la liste des situations donnant droit au rachat de trimestres (article 11) ;
- le rachat de trimestres de retraite pour les stagiaires en entreprise jusqu'à 25 ans au moins et de trimestres d'études supérieures jusqu'à 30 ans au moins (article 7) ;

Afin de conforter la politique familiale :

- l'attribution d'une surcote à partir de 63 ans aux mères de famille ayant accompli une carrière complète (article 8) ;
- d'étendre aux professionnels libéraux et aux avocats la majoration de pension pour enfants (article additionnel après l'article 10) ;
- la fixation d'un minimum de deux trimestres de majoration au titre de l'éducation des enfants au bénéfice de la mère (article additionnel après l'article 8) ;
- l'attribution de la majoration de pensions en cas de décès de l'enfant avant la fin de sa quatrième année (article additionnel après l'article 8) ;

Afin de soutenir le revenu de publics fragiles :

- aux orphelins de bénéficier de la réversion de la pension de leurs parents décédés (article 10) ;
- l'indexation sur le Smic du minimum de pension des exploitants agricoles (article 10) ;
- la revalorisation des retraites à Mayotte (article additionnel après l'article 10) ;

Afin de lutter contre la fraude et de conforter le pacte social :

- de conditionner le bénéfice de l'Aspa à 9 mois de résidence en France par an (article additionnel après l'article 10) ;
- d'accélérer l'entrée en vigueur des dispositions prévoyant le contrôle biométrique de l'existence des bénéficiaires de pensions françaises résidant à l'étranger (article additionnel après l'article 13) ;
- la privation des majorations de pension des parents condamnés pour violences et maltraitance à l'encontre de leur enfant (article additionnel après l'article 8).

Le Sénat a adopté le projet de loi ainsi modifié.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Élisabeth Doineau
Sénatrice (UC) de la Mayenne
Rapporteuse générale



René-Paul Savary
Sénateur (LR) de la Marne
Rapporteur
pour la branche vieillesse

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-368.html>

