

N° 375

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 février 2023

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de **financement** rectificative de la **sécurité sociale**, dont le Sénat est saisi en application de l'article 47-1, alinéa 2, de la Constitution, pour **2023**,*

Par Mme Élisabeth DOINEAU, rapporteure générale
et M. René-Paul SAVARY, sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteure générale* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, MM. Abdallah Hassani, Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 760, 771, 814 et 819

Sénat : 368 et 373 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	27
• Article liminaire.....	27
PREMIÈRE PARTIE - DISPOSITIONS RELATIVES AUX RECETTES ET À L'ÉQUILIBRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR L'EXERCICE 2023	35
• Article 1 ^{er} Fermeture des principaux régimes spéciaux de retraite.....	35
• Article 1 ^{er} bis (nouveau) Rapport sur la mise en œuvre d'un système universel de retraites	44
• Article 2 Mise en place d'un index senior et négociation en entreprise sur l'emploi des seniors.....	45
• Article additionnel après l'article 2 Contrat de fin de carrière	57
• Article 2 bis (nouveau) Harmonisation des contributions sur les indemnités versées pour rupture conventionnelle et pour mise à la retraite	59
• Article 2 ter (nouveau) Mutualisation des charges liées aux maladies professionnelles à effet différé.....	65
• Article 3 Modifications de l'organisation du recouvrement des cotisations sociales	69
• Article 4 Tableaux d'équilibre des régimes obligatoires.....	81
• Article 5 Objectif d'amortissement de la dette sociale et affectation de recettes au FRR et au FSV.....	84
• Article 6 Approbation de l'annexe A	85
DEUXIÈME PARTIE -DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR L'EXERCICE 2023	91
TITRE I^{ER} - RECULER L'ÂGE DE DÉPART EN TENANT COMPTE DES SITUATIONS D'USURE PROFESSIONNELLE	91
• Article 7 Relèvement de l'âge légal de départ à 64 ans et accélération du calendrier de relèvement de la durée d'assurance	91
• Article 8 Départs anticipés avec un relèvement de l'âge de départ à 64 ans	129
• Article 9 Prévention et réparation de l'usure professionnelle	151
TITRE II - RENFORCER LA SOLIDARITÉ DE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE ..	180
• Article 10 Revalorisation des petites pensions et amélioration du recours à l'Aspa.....	180
• Article additionnel après l'article 10 Extension de la majoration de pension pour enfants aux professionnels libéraux	204
• Article 11 Validation pour la retraite de périodes assimilées pour certains stages de la formation professionnelle	206
• Article 12 Création d'une assurance vieillesse pour les aidants.....	213

TITRE III - FACILITER LES TRANSITIONS ENTRE EMPLOI ET RETRAITE	225
• <i>Article 13 Amélioration des transitions entre l'activité et la retraite</i>	<i>225</i>
TITRE III BIS - LUTTER CONTRE LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES À L'ÉTRANGER	247
• <i>Article additionnel après l'article 13 Recours à la biométrie pour le contrôle de l'existence des bénéficiaires de pensions de retraite résidant à l'étranger.....</i>	<i>247</i>
TITRE IV - DOTATIONS ET OBJECTIFS DE DÉPENSES DES BRANCHES ET DES ORGANISMES CONCOURANT AU FINANCEMENT DES RÉGIMES OBLIGATOIRES	252
• <i>Article 14 Objectif de dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès</i>	<i>252</i>
• <i>Article 15 Ondam et sous-objectifs</i>	<i>253</i>
• <i>Article 16 Objectif de dépenses de la branche AT-MP</i>	<i>256</i>
• <i>Article 17 Objectif de dépenses de la branche famille</i>	<i>261</i>
• <i>Article 18 Objectif de dépenses de la branche autonomie</i>	<i>263</i>
• <i>Article 19 Prévisions des charges des organismes concourant au financement des régimes obligatoires</i>	<i>264</i>
• <i>Article 20 Objectif de dépenses de la branche vieillesse</i>	<i>266</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION	271
I. AUDITIONS	271
• M. Pierre Moscovici , président du Haut Conseil des finances	271
• M. Olivier Dussopt , ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.....	285
• M. Renaud Villard , directeur, et Mme Pascale Breuil , directrice statistiques, prospective et recherche, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.....	307
• M. Christophe Rolin , directeur général de la caisse de retraites du personnel de la RATP.....	321
• M. Nicolas Mitjavile , directeur de la Caisse nationale des industries électriques et gazières	325
• Audition d'organisations représentatives de salariés	335
• Audition d'organisations représentatives d'employeurs	357
II. EXAMEN DU RAPPORT	373
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	405
LA LOI EN CONSTRUCTION	411

L'ESSENTIEL

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.

I. 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**

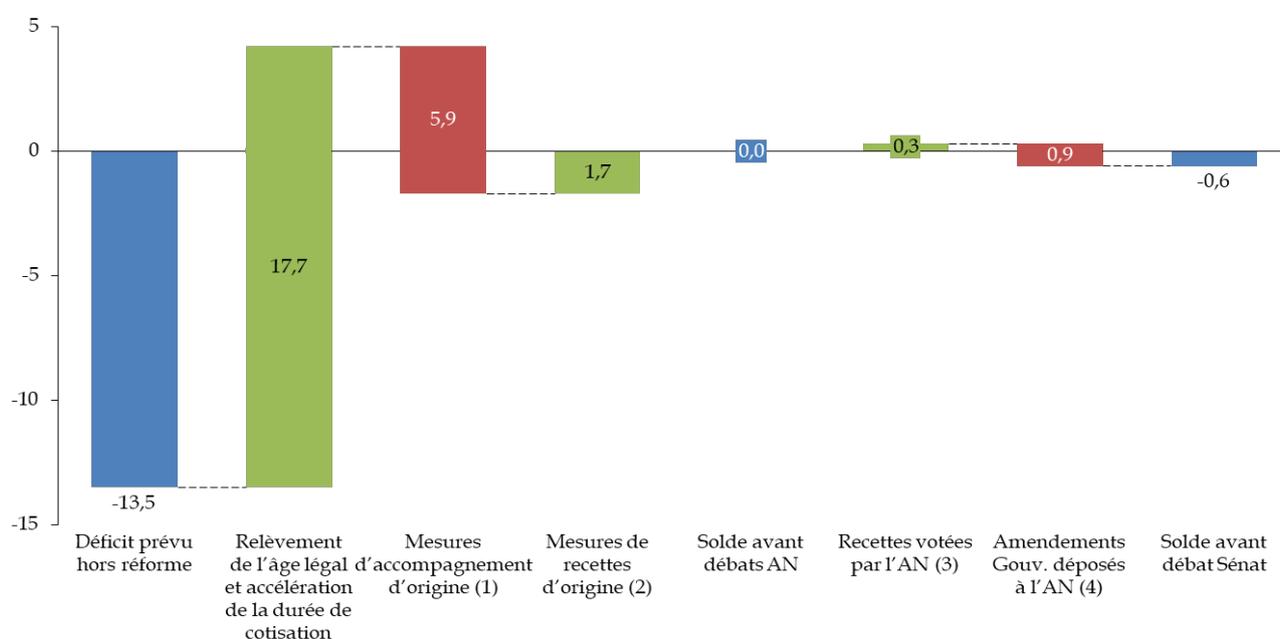
Néanmoins, ce PLFRSS affiche un objectif ambitieux : **ramener les comptes du système de retraites à l'équilibre en 2030, alors même que, sans réforme, les prévisions montrent à cet horizon un déficit prévisionnel de 13,5 milliards d'euros.**

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.

II. 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 **votees 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

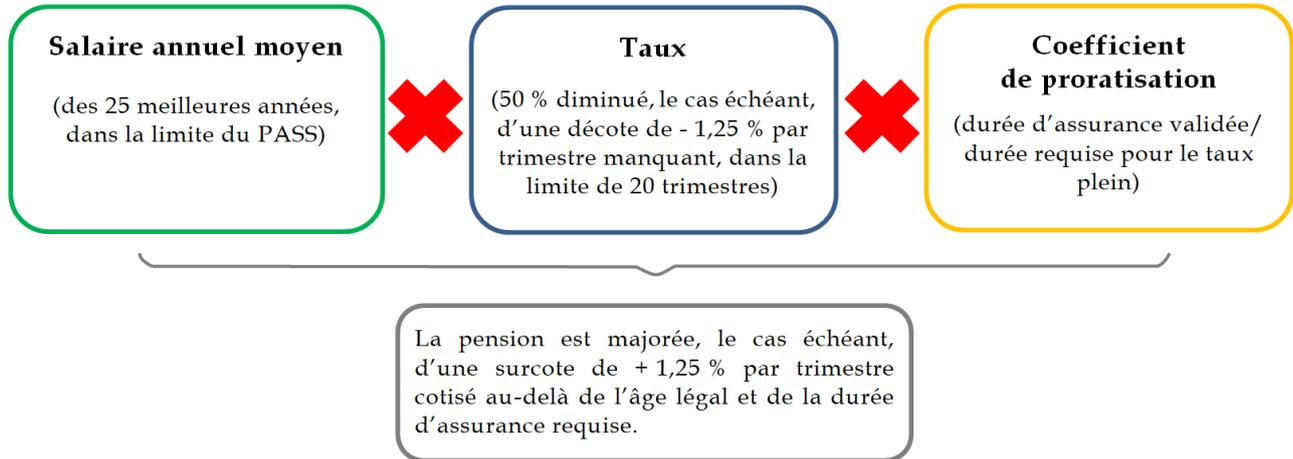
D'autre part, **conformément aux préconisations formulées de longue date par le Sénat**, le Gouvernement propose d'accélérer l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein, voté en 2014, de façon à atteindre **43 annuités à compter de la génération 1965** au lieu de la génération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

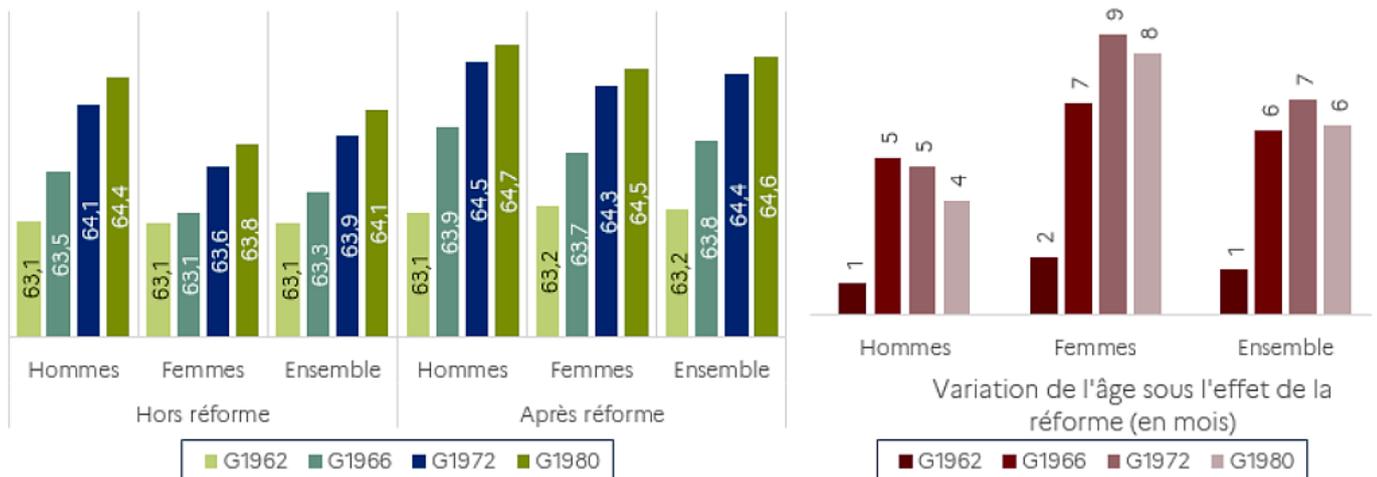
D. UNE DÉCISION TROP TARDIVE POUR RAMENER LE SYSTÈME DE RETRAITE À L'ÉQUILIBRE À MOYEN TERME

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**.

III. 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 :

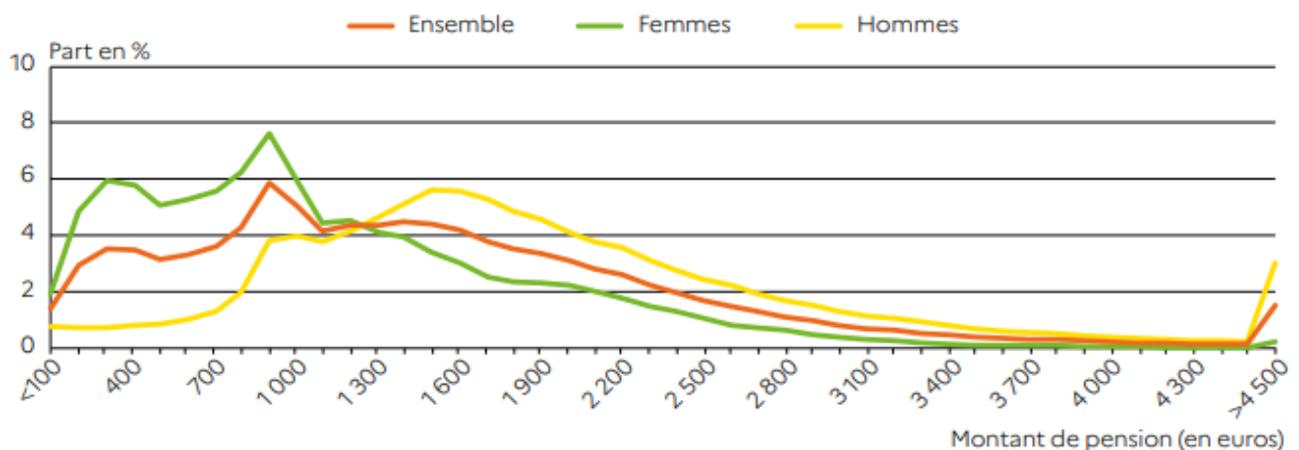
- le régime spécial des **agents de la RATP** (42 444 cotisants, 39 484 pensionnés de droit direct et 11 150 de droit dérivé) ;
- le régime spécial des **industries électriques et gazières** (135 427 cotisants, 139 636 pensionnés de droit direct et 40 255 de droit dérivé) ;
- le régime spécial des **clercs 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, clercs 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.

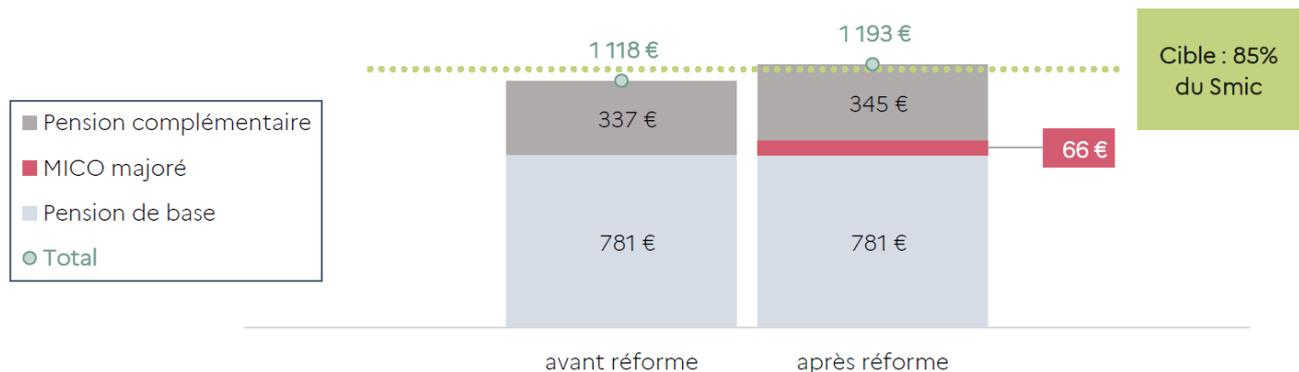
À l'avenir, le montant du MiCo majoré serait, par ailleurs, indexé sur le Smic, et non plus sur l'inflation constatée. De plus, certains trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de l'assurance vieillesse des aidants (AVA) seraient pris en compte pour le décompte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

IV. 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.

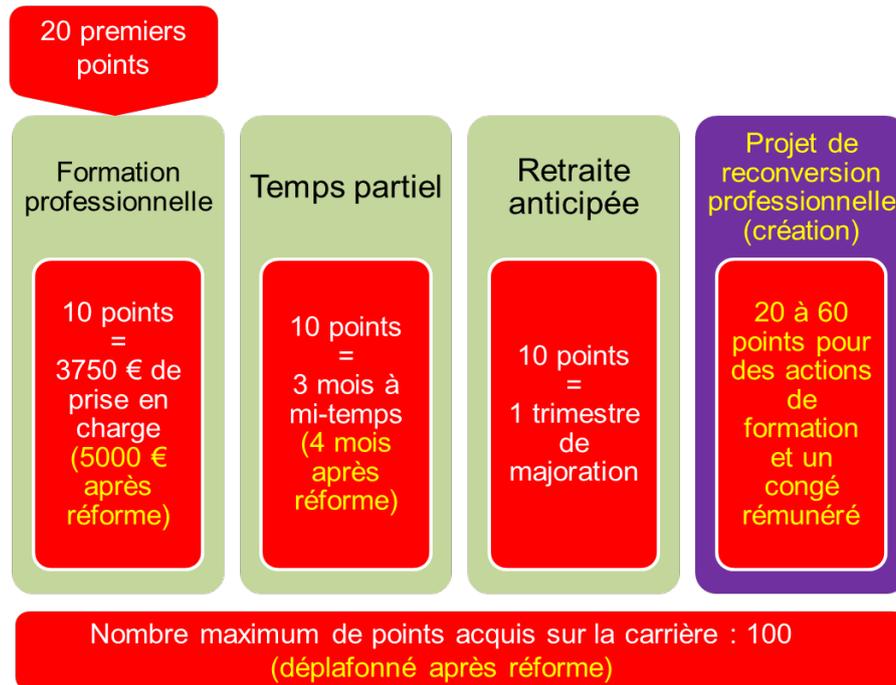
La commission propose de maintenir à 60 ans l'âge minimum de départ en retraite anticipée pour incapacité permanente en inscrivant cette condition d'âge dans la loi.

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.**

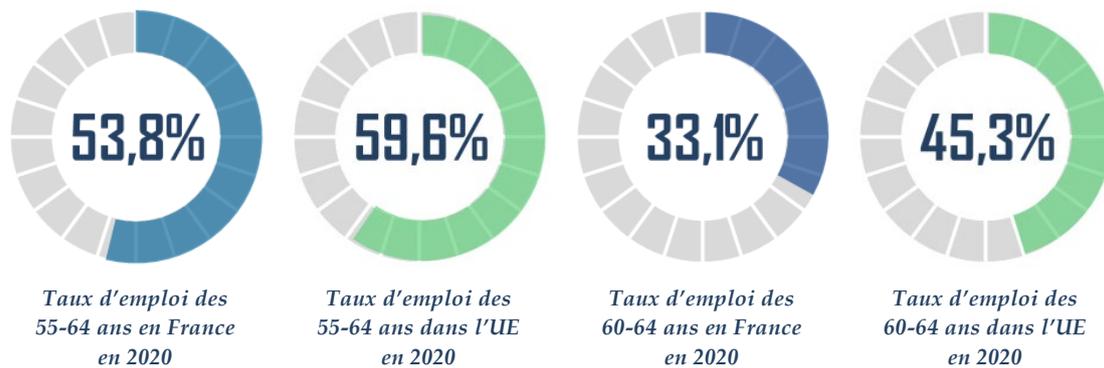
D. LA VALIDATION EN TANT QUE PÉRIODES ASSIMILÉES DES TRAVAUX D'INTÉRÊT COLLECTIF ET D'AUTRES STAGES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

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.

V. 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.



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.

EXAMEN DES ARTICLES

Article liminaire

Cet article présente, pour l'année 2023, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, l'état de la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques et l'état des prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

Cet article fait partie des dispositions devant obligatoirement figurer dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale, avant même l'adoption de la loi organique du 14 mars 2022, en application de l'article 1^{er} H de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Article 1^{er} H de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

La loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et les lois de finances de fin de gestion comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent et en rappelant les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question :

1° l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre, et des prévisions de solde par sous-secteur ;

2° l'état de la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques ;

3° l'état des prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut.

Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les agrégats mentionnés aux 1°, 2° et 3°, résultant de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.

L'article liminaire présente également, pour l'année en question, l'état des prévisions portant sur les principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1^{er} A et du 2^o de l'article 1^{er} E.

Il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

A. Dans la version initiale de cet article, la reprise pure et simple des données de l'article liminaire de la loi de finances pour 2023

Le présent article, dans sa version initiale, reprenait tel quel le tableau figurant à l'article liminaire de la loi de finances pour 2023, reproduit ci-après.

Cette reprise sans modification illustre à la fois le fait que les hypothèses macro-économiques n'ont que peu évolué depuis l'adoption de la loi de finances et le peu d'impact sur l'exercice 2023 des mesures présentées dans ce PLFRSS.

<i>En % du PIB sauf mention contraire</i>	2023 PLFRSS 2023	2023 PLPFP 2023-2027
Ensemble des administrations publiques		
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	- 4,0	- 4,0
Solde conjoncturel (2)	- 0,8	- 0,8
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	- 0,2	- 0,2
Solde effectif (1+2+3)	- 5,0	- 5,0
Dettes au sens de Maastricht	111,2	111,2
Taux de prélèvements obligatoires (y compris UE, nets des crédits d'impôt)	44,9	44,7
Dépense publique (hors crédits d'impôt)	56,9	56,6
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en Md€)	1572	1564
Évolution de la dépense publique hors crédits d'impôt en volume (%) ⁽¹⁾	- 1,1	- 1,5
Principales dépenses d'investissement (en Md€) ⁽²⁾	25	25

<i>En % du PIB sauf mention contraire</i>	2023 PLFRSS 2023	2023 PLPFP 2023-2027
Administrations publiques centrales		
Solde	- 5,8	- 5,6
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en Md€)	647	636
Évolution de la dépense publique en volume (%) ⁽³⁾	- 1,4	- 2,6
Administrations publiques locales		
Solde	0,0	- 0,1
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en Md€)	305	305
Évolution de la dépense publique en volume (%) ⁽³⁾	- 0,6	- 0,6
Administrations de sécurité sociale		
Solde	0,8	0,8
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en Md€)	722	721
Évolution de la dépense publique en volume (%) ⁽³⁾	- 1,1	- 1,0

⁽¹⁾ À champ constant

⁽²⁾ Au sens du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027

⁽³⁾ À champ constant, hors transferts entre administrations publiques

Source : Projet de loi n° 760 (XVI^e législature, Assemblée nationale, 23 janvier 2023)

Selon ce tableau, **le déficit public s'élèverait à 5 % du PIB en 2023, soit le même niveau qu'en 2022**. La décomposition de ce solde en sous-secteurs serait la suivante :

- un déficit de 5,8 % pour l'État et les administrations centrales ;
- un solde nul pour les administrations publiques locales ;
- et un excédent de 0,8 % pour les administrations de sécurité sociale.

Pour ce qui concerne l'État et les collectivités territoriales, les observations formulées par le rapporteur général de la commission des finances au sein du tome I de son rapport¹ sur le projet de loi de finances pour 2023, auquel le lecteur pourra se référer, conservent bien sûr toute leur pertinence.

Pour ce qui concerne les administrations de sécurité sociale (ASSO), la rapporteure générale a souligné, dans son commentaire de l'article liminaire du PLFSS pour 2023, que leurs dépenses et leurs recettes représentent plus d'un quart du PIB. Leur solde positif de 0,8 % du PIB en 2023, apparaît en progression par rapport au solde de + 0,5 % du PIB attendu en 2022.

¹ Rapport général Sénat n° 115 (2022-2023), tome I.

Le tableau suivant, tiré du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2023, donne la décomposition de ces chiffres ainsi que leur traduction en milliards d'euros.

Solde, recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

	2022	2023
ASSO	12,7	21,1
Recettes	713,2	742,6
Dépenses	700,5	721,5
Régime général + Fonds de solidarité vieillesse	- 16,5	- 7,3
Recettes	479,0	501,2
Dépenses	495,5	508,4
Unédic	4,6	4,8
Recettes	43,8	45,7
Dépenses	39,1	40,9
Régimes complémentaires	7,4	6,1
Recettes	102,3	107,2
Dépenses	94,9	101,1
Cades	16,8	16,4
Recettes	20,1	20,8
Dépenses	3,2	4,5
FRR	- 1,7	- 1,4
Recettes	0,6	0,9
Dépenses	2,3	2,3
Organismes divers de sécurité sociale	0,1	0,4
Recettes	116,7	120,2
Dépenses	116,6	119,8

Source : Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2023

Notes de lecture :

- Ces soldes, recettes et dépenses, sont présentés en comptabilité nationale.
- Les recettes et dépenses des ASSO sont présentées ici après consolidation (c'est-à-dire retraitées des transferts entre caisses, sans impact sur le solde). Toutefois, ce n'est pas le cas des régimes ou groupes de régimes, dont le solde est affecté par les transferts internes aux ASSO. En conséquence, la somme des recettes et des dépenses des sous-ensembles ne correspond pas au total des ASSO.
- De même, les recettes et dépenses du RG+FSV ne sont pas consolidées (des transferts internes entre caisses du RG et FSV), contrairement, par exemple, à la CCSS. Ce retraitement, ou son absence, n'a cependant là non plus aucun effet sur le solde total RG+FSV.

Cette décomposition montre bien que l'essentiel des quelque 21,1 milliards d'euros d'excédents prévus pour les ASSO en 2023 provient de l'amortissement de la dette sociale auquel procède la Cades, qui est enregistré comme un excédent.

Elle montre également la **situation favorable attendue pour l'assurance chômage**, après les années 2020 et 2021 particulièrement difficiles, notamment du fait de la prise en charge par le régime à hauteur d'un tiers des dépenses d'activité partielle. En conséquence, la dette du régime, qui a atteint 63,6 milliards d'euros fin 2021, devrait enfin entamer une décrue, pour ne représenter « que » 55 milliards d'euros à la fin de l'année 2023.

S'agissant des **régimes de retraite complémentaires** légalement obligatoires, ils devraient être nettement excédentaires en 2022, du fait de la forte augmentation des recettes. Seuls certains régimes (Ircantec, régime complémentaire des travailleurs indépendants) ont suivi le mouvement de la retraite de base du régime général en augmentant leurs prestations de 4 % dès le 1^{er} juillet pour anticiper la prise en compte de l'inflation. Pour sa part, le principal régime, celui de l'Agirc-Arrco, devrait augmenter ses pensions à hauteur de 5,1 % à compter de novembre 2022. En 2023, la situation excédentaire de ces régimes serait un peu moins favorable, du fait de la prise en compte des effets en années pleine des majorations de pensions et d'une décélération attendue de la croissance de la masse salariale.

B. L'avis du Haut Conseil des finances publiques sur cet article liminaire

Dans son avis n° HCFP-2023-1, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a souligné que, compte tenu du caractère incomplet des informations qui lui ont été transmises par le Gouvernement, il « *n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence de moyen terme de la réforme des retraites sur les finances publiques* ».

De surcroît, il relève que « *l'absence d'adoption du projet de loi de programmation des finances publiques ne lui permet pas de vérifier la cohérence des prévisions de finances publiques des textes financiers avec la loi de programmation* ». Lors de son audition par la commission, le président du Haut Conseil, Pierre Moscovici, a insisté sur le caractère sérieux de l'absence de loi de programmation des finances publiques, distinguant dans ce texte « *une obligation juridique, organique, européenne, et, surtout, un instrument de pilotage indispensable des finances publiques* »¹.

¹ Cf. compte rendu des auditions de la commission des affaires sociales, semaine du 23 janvier 2023.

Au-delà, le Haut Conseil constate que le Gouvernement n'a pas modifié son scénario macroéconomique, ni sa prévision de déficit public pour 2023, depuis le projet de loi de finances pour 2023 adopté en conseil des ministres le 26 septembre 2022. Il considère que « *la prévision de croissance associée au PLFRSS (+ 1,0 %) reste élevée* » et se situe toujours au-dessus des estimations disponibles.

À l'inverse, il considère que la prévision d'inflation (+ 4,2 %) est un peu basse, tout comme celle de masse salariale (+ 5,0 %).

S'agissant du solde public de l'année 2023, le HCFP considère que le risque de dépassement du déficit public prévu par le Gouvernement (5,0 points de PIB) qu'il avait pointé à l'automne du fait de la croissance plus faible « *est aujourd'hui contrebalancé par la baisse récente des prix de gros du gaz et de l'électricité. Si cette dernière se confirme, elle pourrait alléger le coût net des dispositifs destinés à amortir l'impact pour les ménages et les entreprises de prix de l'énergie élevés* ».

Enfin, s'agissant de la dette publique, le Haut Conseil « *rappelle que le retour à des niveaux de dette permettant à la France de disposer de marges de manœuvre suffisantes est nécessaire pour faire face à l'avenir à des chocs macroéconomiques ou financiers et aux besoins d'investissement public liés notamment aux enjeux climatiques* ». Dans cette optique, il souligne que « *la réforme des retraites présentée dans ce PLFRSS ne suffit pas, à elle seule, à atteindre un tel objectif* ».

II - Le dispositif transmis au Sénat : l'intégration d'une augmentation de l'Ondam de 750 millions d'euros

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article modifié par un amendement adopté par l'Assemblée nationale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

Cet amendement, déposé par le Gouvernement, a réécrit l'article mais n'a apporté, sur le fond, que des modifications mineures au tableau décrit précédemment. Il s'agit d'y intégrer les conséquences du rehaussement de 750 millions d'euros de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2023, auquel le Gouvernement entendait procéder à l'article 15 du présent projet de loi.

En conséquence, le montant des dépenses publiques est légèrement majoré, passant de 1 572 à 1 573 milliards d'euros ; pour des raisons d'arrondi, les dépenses des ASSO demeurent estimées à 722 milliards d'euros.

Le solde des ASSO est quant à lui ramené à + 0,7 point de PIB en 2023, le déficit des administrations publiques prises dans leur ensemble demeurant néanmoins à 5,0 points de PIB.

III - La position de la commission

Le présent article illustre pleinement l'ambiguïté de l'utilisation d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) comme vecteur de la présente réforme des retraites et non comme un outil de révision des comptes de la sécurité sociale en cours d'exercice.

En effet, en 2020, 2021 et 2022, les articles liminaires de PLFRSS (qui n'ont alors jamais été déposés) auraient montré une nette révision de ces comptes, notamment sous l'effet des conséquences de la crise épidémique de covid-19.

La rapporteure générale ne peut que regretter ces mauvaises pratiques même si, d'un point de vue juridique et même politique, une loi de financement de la sécurité sociale peut être le vecteur d'une révision des paramètres qui régissent les régimes de retraite de base.

S'agissant de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, il vise à traduire une augmentation de l'Ondam qui, elle, n'a pas pu être intégrée à l'article 15 par les députés. Malgré cette incohérence formelle, la commission, favorable à la rectification de l'Ondam, souhaite l'adoption du présent article tel que transmis par l'Assemblée nationale.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

PREMIÈRE PARTIE

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RECETTES ET À L'ÉQUILIBRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR L'EXERCICE 2023

Article 1^{er}

Fermeture des principaux régimes spéciaux de retraite

Cet article propose de fermer progressivement plusieurs régimes spéciaux de retraite, les personnes embauchées à compter du 1^{er} septembre 2023 dans les entreprises concernées étant affiliées au sein du régime général.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par l'amendement de coordination qu'elle a adopté.

I - Le dispositif proposé

A. Les régimes spéciaux, des régimes « historiques » maintenus provisoirement à la création du régime général

1. Des régimes anciens, dont certains ont déjà été mis en extinction

Régimes « historiques », créés avant la Libération, les régimes spéciaux de sécurité sociale ont été maintenus « à titre provisoire » à la création du régime général. Ainsi, aux termes de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, « *parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial le 6 octobre 1945, demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale, les branches d'activités ou entreprises énumérées par un décret en Conseil d'État* ».

L'article R. 711-1 du même code précise que restent soumis à une organisation spéciale de sécurité sociale, si leurs ressortissants jouissent déjà d'un régime spécial au titre de l'une ou de plusieurs des législations de sécurité sociale :

- les administrations, services, offices, établissements publics de l'État, les établissements industriels de l'État et l'Imprimerie Nationale, pour les fonctionnaires, les magistrats et les ouvriers de l'État ;
- les régions, les départements et communes ;
- les établissements publics départementaux et communaux n'ayant pas le caractère industriel ou commercial ;
- les activités qui entraînent l'affiliation au régime d'assurance des marins français institué par le décret-loi du 17 juin 1938 modifié ;
- les entreprises minières et les entreprises assimilées ;

- la société nationale des chemins de fer français ;
- les chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local et les tramways ;
- les exploitations de production, de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz ;
- la Banque de France ;
- le Théâtre national de l'Opéra de Paris et la Comédie-Française.

Il est à noter que plusieurs de ces régimes ont déjà été mis en extinction. Tel est le cas, en particulier, du régime des entreprises minières et assimilées, mis en extinction à compter du 1^{er} septembre 2010, et du régime de la société nationale des chemins de fer (SNCF), pour les nouveaux entrants, à compter du 1^{er} janvier 2020.

2. Des régimes très divers

Les régimes dont le présent article propose la mise en extinction à compter du 1^{er} septembre prochain illustrent bien la diversité de ces régimes, tant en termes de taille que de paramètres relatifs aux retraites.

Cependant, l'ensemble desdits régimes bénéficie soit d'une subvention d'équilibre de l'État ou de l'employeur, soit d'une taxe spécifique pour leur financement.

a) Le régime de la RATP

Le régime spécial des agents de la RATP concerne les salariés mentionnés à l'article 2 du décret n° 2004-174 du 23 février 2004 et notamment les agents admis au cadre permanent de la RATP.

Géré par la Caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP), ce régime concernait, en 2021, 42 444 cotisants, 39 484 pensionnés de droit direct et 11 150 de droit dérivé.

Comme dans la plupart des régimes spéciaux, les règles dérogent à celles de droit commun, concernant notamment les pensions de réversion (liquidées sans condition d'âge ni de ressources), les pensions pour invalidité ou inaptitude (liquidées sans condition d'âge), le calcul des pensions sur le salaire des 6 derniers mois (contre les 25 meilleures années au régime général). Elles y dérogent également en matière d'âge de départ, dans la mesure où les assurés justifiant de 27 années de services dans certains emplois (travail souterrain, horaires de nuit, *etc.*) peuvent partir à un âge compris entre 52 et 57 ans.

Les recettes du régime vieillesse s'élèvent à 1 232 millions d'euros, dont 489 millions d'euros de cotisations sociales et 737 millions d'euros de subvention d'équilibre de l'État. Les dépenses du régime vieillesse s'élèvent à 1 226 millions d'euros, dont 1 199 millions d'euros de prestations d'assurance vieillesse.

b) Le régime des IEG

Le régime spécial de retraite des industries électriques et gazières (IEG) est régi par les articles L. 711-1 et R. 711-1 (8°) du code de la sécurité sociale, l'article 47 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, et l'annexe III du statut annexé au décret n° 46-1541 du 22 juin 1946

Géré par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), il couvre les salariés bénéficiant du statut national du personnel de ces industries. Les prestations d'assurance vieillesse comprennent des pensions de retraite, des pensions de réversion et allocations de conjoint survivant ainsi que des pensions d'orphelins. Les modalités de calcul de ces pensions, les modalités d'acquisition de trimestres et de périodes assimilées, de la majoration de pensions et de la durée d'assurance sont spécifiques et globalement plus favorables que celles des salariés de droit privé du régime général. La pension est ainsi calculée à partir de la rémunération des six derniers mois, en prenant en compte la prime de fin d'année qui correspond à un treizième mois

L'âge d'ouverture du droit à la retraite pour les catégories sédentaires est de 62 ans, à compter de la génération 1962. Des anticipations de départ à la retraite, d'un an à cinq ans, sont attribuées aux salariés ayant effectué une partie de leur carrière dans des emplois classés en catégorie active, en fonction de seuils de durées de services actifs effectués.

En 2021, ce régime concernait 135 427 cotisants, 139 636 pensionnés de droit direct et 40 255 de droit dérivé.

Cette même année, la CNIEG a versé 5,18 milliards d'euros au titre du risque vieillesse, financés par différentes sources selon la répartition suivante :

Financement par les régimes de droit commun (RG + AGIRC-ARRCO) dans le cadre de l'adossement En contrepartie, le régime IEG verse aux régimes de droit commun les cotisations « RDC » (2 447 M€)	3 141 M€
Financement par le régime spécial (« droits spécifiques ») :	2 043 M€ dont
dont financement par la CTA (1) pour les droits spécifiques passés (acquis avant l'adossement) au titre des activités régulées	1 167 M€
dont financement par les appels à contribution pour les droits spécifiques passés au titre des activités non régulées (DSPNR)	764 M€
dont financement par le cotisation « régime spécial » (2) pour les droits spécifiques futurs (DSF)	112 M€
Total des prestations légales « retraite » versées par la CNIEG	5 184 M€

La CTA finance également chaque année, jusqu'en 2025, une part de la « soulte » versée à la Cnav (343 M€)

La cotisation « régime spécial » finance également les prestations invalidité (49 M€), décès (23 M€), AT-MP (61 M€), famille (8 M€) versées par le régime, ainsi que le budget de gestion administrative de la CNIEG (28 M€)

Source : Rapport comptable et financier CNIEG – Montants 2021

L'excédent du régime s'est alors élevé à 210 millions d'euros. Cet excédent est lié uniquement aux excédents de CTA : en effet, les recettes de cette taxe affectée se sont élevées en 2021 à 1,7 milliard d'euros, affectés en totalité au régime spécial alors que les charges que cette taxe finance ne se sont élevés qu'à 1,5 milliard d'euros.

c) Le régime des clercs et employés de notaire

Le régime spécial des clercs et employés de notaire se fonde sur la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires et le décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990.

Géré par la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire (CRPCEN), ce régime est obligatoire pour les salariés des employeurs du notariat (offices notariaux, chambres de notaires, conseils régionaux des notaires, Conseil supérieur du notariat, caisses de garanties, caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire, autres organismes professionnels assimilés), à l'exception de ceux dont la durée de travail hebdomadaire est inférieure à 17h30 - qui sont affiliés au régime général.

En 2021, il concernait 62 854 cotisants, 71 568 pensionnés de droit direct et 7 663 de droit dérivé.

Les prestations du régime spécial de vieillesse de la CRPCEN comprennent les pensions de retraite, les pensions de réversion et les pensions d'orphelins. Contrairement à la plupart des autres régimes spéciaux, il n'existe pas dans le régime d'âge de départ anticipé pour prendre en compte la pénibilité de certains emplois : l'âge unique d'ouverture des droits est fixé à 62 ans (à compter de la génération 1962). Plus globalement, les règles du régime sont proches de celles du régime général, même si elles sont généralement plus avantageuses : en matière de vieillesse, la pension est ainsi calculée sur la base d'un salaire annuel moyen, mais basé sur les dix meilleures années de la carrière et non sur les vingt-cinq meilleures années.

Les recettes du régime spécial se sont élevées à 1 190 millions d'euros en 2021 et les dépenses à 882 millions d'euros, soit un excédent de 308 millions d'euros pour cet exercice. Il disposait d'un montant total des réserves s'élève à environ 1,22 milliard d'euros au 31 décembre 2021.

Toutefois, il est à souligner que le régime n'est excédentaire que parce que son financement est complété par une taxe affectée, la taxe sur les émoluments et honoraires, qui a représenté 414 millions d'euros de recettes en 2021.

d) Le régime de la Banque de France

Le régime spécial de retraite de la Banque de France se fonde sur les articles L. 711-1 et R. 711-1 (9°) du code de la sécurité sociale ainsi que sur le décret n° 2007-262 du 27 février 2007.

Il couvre les agents titulaires de cette institution. Les actifs sont pour l'essentiel des agents administratifs, mais la Banque dispose également de deux centres industriels qui produisent les billets de banque.

Géré par la Caisse des dépôts et consignations, en vertu d'une convention signée en 2017, ce régime comptait, en 2021, 7 852 cotisants, 14 647 pensionnés de droit direct et 2 972 de droit dérivé.

Le régime étant équilibré par une subvention d'équilibre de l'employeur, les recettes sont par construction égales aux dépenses. Elles s'élèvent à 546 millions d'euros en 2021 (dont 477 millions d'euros de subvention d'équilibre).

En outre, l'employeur finance la constitution de réserves (12,3 milliards d'euros à fin 2021), afin de limiter les évolutions à la hausse ou à la baisse des cotisations ou des prestations sur le long terme. À cette fin, depuis 2006, l'État a autorisé la Banque de France à conserver chaque année 25 % de son résultat distribuable (30 % à compter de 2014) afin de le placer dans un fonds de réserves des pensions du régime spécial. Ce système a pris fin en 2019, lorsque le provisionnement a atteint 100 %.

e) Le régime du Conseil économique, social et environnemental

Le régime du Conseil économique, social et environnemental est régi par la loi n° 57-761 du 10 juillet 1957 et le décret n° 59-601 du 5 mai 1959.

Cette loi a laissé libre le CESE de déterminer lui-même le fonctionnement de sa caisse de retraite, qui est géré de manière autonome par l'institution, sur un modèle à l'origine proche de celui des membres du Parlement.

Tout ancien conseiller a droit à la pension, sous réserve d'avoir effectué au moins cinq ans de mandat minimum, d'avoir atteint l'âge légal d'ouverture des droits et d'avoir liquidé sa pension principale. La pension est égale à 1,82 % de l'assiette de référence par année de cotisation.

En 2021, ce régime comptait 175 cotisants, soit le nombre de conseillers en fonction depuis la réforme du CESE en 2021, et servait plus de 800 pensions.

Le financement du régime des membres du CESE est assuré par une retenue mensuelle, dont le montant global pour tous les conseillers est estimé à 1,9 million d'euros. À cette cotisation salariale s'ajoute une cotisation patronale égale au double de celle des conseillers, dans la limite de 2,9 millions d'euros. De plus, est inscrite au budget du CESE une contribution d'équilibre au bénéfice de la caisse de retraite, de 5,4 millions d'euros en 2022, ainsi qu'un fonds de réserve, placé, qui produit des revenus financiers participant au financement de la caisse. La caisse de retraite constitue 18 % du budget du CESE.

B. La mise en extinction de plusieurs régimes spéciaux proposée par le présent article

Le présent article propose la **mise en extinction des régimes spéciaux énumérés précédemment à compter du 1^{er} septembre 2023**. Ainsi les personnes recrutées à partir de cette date 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**.

Il est également à souligner que **cette extinction ne concerne que les régimes de retraite**. Cela signifie que, le cas échéant, les caisses concernées continueraient à assurer l'ensemble des personnes recrutées dans ces mêmes entreprises ou ces mêmes institutions contre d'autres risques que l'assurance vieillesse¹.

Concrètement, le présent article propose de distinguer dans la loi deux catégories de personnel au sein des entreprises et institutions concernées.

¹ Cela concernerait les risques maladie, maternité, invalidité, accident du travail et maladie professionnelle, décès pour le régime de la RATP et le régime des IEG, les risques maladie, maternité, invalidité et décès pour le régime des clercs de notaires et le risque invalidité pour le régime de la Banque de France.

D'une part, les personnels recrutés jusqu'au 31 août 2023, qui seraient expressément affiliés au régime spécial de retraite, au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale. Tel serait le cas :

- des salariés régis par le statut de la RATP (**I** du présent article, qui crée à cette fin un article L. 2142-4-2 au sein du code des transports) ;

- des agents régis par le statut de l'agent de la Banque de France, (**II** du présent article, qui crée un alinéa *ad hoc* au sein de l'article L. 142-9 du code monétaire et financier) ;

- des clercs et les employés de notaires, en application de la nouvelle rédaction du paragraphe 2 de l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaire résultant du **III** du présent article ;

- les salariés des industries électriques et gazières, en application du 2^o du **IV** du présent article qui ajoute une phrase à cette fin au sein du premier alinéa du I de l'article 16 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières ;

- les membres du CESE, du fait des dispositions du **VII** du présent article, qui limite l'application du 4^o du **V** de ce même article¹ aux membres entrant en fonction à compter du 1^{er} septembre 2023.

D'autre part, pour les personnels des entreprises et institutions concernées recrutées à partir du 1^{er} septembre 2023², leur affiliation au régime général malgré leur recrutement sous statut serait assuré par les dispositions du 3^o du **V** du présent article, qui complète l'article L. 311-2 du code de la sécurité sociale afin de préciser que l'affiliation au régime général concernerait tous les salariés quelle que soit « la nature de leur statut ». Par coordination, la gestion des risques d'assurance vieillesse serait expressément supprimée pour les personnes recrutées à partir du 1^{er} septembre 2023, pour la CPRCEN (1^o du **III** du présent article) et pour la CNIEG (1^o du **IV**).

Il est à noter que les personnels ainsi affiliés au régime général bénéficieront également d'un **régime complémentaire**. Il s'agit :

- de l'Institution de retraite complémentaire des agents contractuels de droit public (**Ircantec**) pour les **membres du CESE**. Le 12^o du **V** du présent article complète à cette fin l'article L. 9212-1 du code de la sécurité sociale ;

- et du régime géré par l'**Agirc-Arrco** pour l'ensemble des **salariés des autres entreprises et institutions concernées**.

¹ Celui-ci crée un article L. 381-82 du code de la sécurité sociale aux termes duquel les membres du CESE sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale.

² Hors membres du CESE, traités à l'alinéa précédent.

Par ailleurs, le présent article contient diverses dispositions d'ordre rédactionnel. Tel est le cas :

- du **2° et du 5° du V** du présent article, qui corrigent des erreurs de référence ou de rédaction ;

- du **1° et du 6° du V** qui procèdent à un transfert des dispositions applicables aux fonctionnaires et anciens fonctionnaires civils, ainsi qu'aux magistrats et anciens magistrats relatives à la prise en charge de leurs frais de santé par des mutuelles ou des fédérations de mutuelle, au sein de l'article L. 160-17 du code de la sécurité sociale ;

- et du **8° du V**, qui tire les conséquences, à l'article L. 712-3 du code de la sécurité sociale, de l'abrogation des articles L. 712-1 et L. 712-2 du même code.

C. Des conséquences financières très limitées à court terme

Par construction, **les conséquences financières du présent article sont limitées à court terme** du fait du choix d'une mise en extinction très progressive des régimes concernés.

Celles-ci sont retracées par le tableau suivant.

Impact financier du présent article

(en millions d'euros)

	2023	2024	2025	2026	2027
ROBSS - Vieillesse	- 3	- 11	- 20	- 28	- 37
État (subvention d'équilibre RATP)	- 7	- 27	- 48	- 68	- 88
Agirc-Arrco	+ 7	+ 28	+ 49	+ 70	+ 92

Source : Étude d'impact du présent PLFRSS

II - Le dispositif transmis au Sénat

Lors de la discussion de cet article en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté seize amendements.

Treize d'entre eux sont des amendements rédactionnels, de précision ou de coordination.

Deux amendements de la rapporteure générale Stéphanie Rist précisaient les conditions d'application de la réforme aux affiliés de la CRPCEN :

- le premier précise que **les clercs et salariés de notaire recrutés avant le 31 août 2023 resteront bien affiliés au risque vieillesse de la**

CRPCEN en cas de changement d'employeur, s'ils continuent à remplir les conditions d'affiliation ;

- le second modifie le paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la loi du 12 juillet 1937 afin de tenir compte du fait qu'après le 1^{er} septembre 2023, il y aura, d'une part, des clercs et employés de notaire affiliés à la CRPCEN au titre de l'ensemble des risques, et d'autre part des clercs et employés de notaire embauchés à compter de cette date, affiliés au titre des seuls risques autres que vieillesse. De ce fait, la cotisation patronale mentionnée au 1^o du paragraphe précité serait modifiée pour ne s'appliquer qu'aux clercs affiliés au titre du risque vieillesse, un 1^{o bis} créerait, pour l'ensemble des clercs et employés de notaire affiliés, une cotisation patronale finançant les risques autres que vieillesse tandis que la rédaction du 3^o serait ajustée afin que la cotisation salariale correspondante ne s'applique plus qu'aux clercs affiliés au titre du risque vieillesse.

Un autre amendement de la rapporteure générale précise, dans la même logique que le premier amendement relatif aux clercs et employés de notaire, que **les assurés relevant du régime des IEG recrutés avant le 1^{er} septembre 2023 resteront bien affiliés au régime spécial de vieillesse des industries électriques et gazières en cas de changement d'employeur**, à la condition qu'ils continuent à remplir les conditions d'affiliation.

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article modifié par les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

La commission a soutenu la logique de mise en extinction des différents régimes spéciaux de retraite mentionnés au présent article, au vu de la nécessité d'un soutien public à leur équilibre, soit au travers d'une subvention d'équilibre de l'État (ou de la Banque de France elle-même s'agissant du régime de ses agents), soit au travers d'une taxe affectée.

Les conditions retenues, qui visent à ne concerner que les personnes embauchées à compter du 1^{er} septembre 2023, devraient assurer une transition en douceur vers le régime général, à l'image de ce qui se passe à la SNCF depuis le 1^{er} janvier 2020.

La commission a adopté **un amendement de coordination n° 2107** à l'initiative de la rapporteure générale.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 1^{er} bis (nouveau)

Rapport sur la mise en œuvre d'un système universel de retraites

Cet article propose que le Gouvernement remette dans un délai d'un an un rapport au Parlement sur la possibilité, les conditions et le calendrier de mise en œuvre d'un système universel de retraites.

La commission vous demande de supprimer cet article.

I - Le dispositif transmis au Sénat

Le présent article est issu d'un amendement de M. Marc Ferracci, adopté à l'Assemblée nationale et retenu dans le texte que le Gouvernement a transmis au Sénat en application de l'article LO.111-7 du code de la sécurité sociale.

Il prévoit que, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur « la possibilité, les conditions et le calendrier » de mise en œuvre d'un système universel de retraite faisant converger les différents régimes, et intégrant les paramètres de la réforme prévue dans la présente loi.

II - La position de la commission

Le présent article semble un peu « hors sujet » dans le cadre du présent PLFRSS, dont l'objet principal est de sauvegarder l'actuel système de retraites par répartition au travers d'une réforme paramétrique. La mise en extinction très progressive de quelques régimes spéciaux à laquelle procède l'article 1er ne modifie pas cet état de fait.

Dès lors, le présent texte gagnerait à s'en tenir à cet objet, sans inclure d'article périphérique paraissant surtout exprimer le regret que l'examen des projets de loi organique et « ordinaire » relatifs au système universel de retraite ne soit pas allé à son terme il y a trois ans. Au demeurant, on peine à imaginer les informations que pourrait livrer un tel rapport qui ne figureraient pas déjà dans le texte, l'avis du Conseil d'État ou l'étude d'impact desdits projets de loi.

C'est pourquoi la commission a adopté, à l'initiative de la rapporteure générale, **un amendement n° 2108 supprimant cet article.**

La commission vous demande de supprimer cet article.

Article 2

Mise en place d'un index senior et négociation en entreprise sur l'emploi des seniors

Cet article propose que les entreprises d'au moins 300 salariés publient des indicateurs relatifs à l'emploi des salariés âgés ainsi qu'aux actions mises en œuvre pour favoriser leur emploi au sein de l'entreprise. Il prévoit que ces entreprises devront aborder le thème de l'emploi des seniors lorsqu'elles négocient tous les trois ans sur la gestion des emplois et des parcours professionnels.

La commission a adopté des amendements pour rehausser à 300 salariés le seuil des entreprises concernées par l'obligation de publier des indicateurs, celui-ci ayant été abaissé à 50 salariés dans la version transmise au Sénat.

La commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

I - Le dispositif proposé

A. Un taux d'emploi des seniors insuffisant malgré une amélioration depuis le début des années 2000

Il n'existe pas de définition précise des salariés âgés ou seniors, qui regroupent parfois les salariés en seconde partie de carrière et parfois ceux approchant l'âge de la retraite, ces deux notions étant elles-mêmes imprécises.

Lors de leurs travaux sur l'emploi des seniors conduits en 2019¹, les rapporteurs Monique Lubin et René-Paul Savary avaient constaté que **dès l'âge de 45 ans, certains actifs pouvaient être renvoyés à leur « séniorité » dans l'entreprise et rencontrer des difficultés en matière de maintien en emploi et d'embauche.** Ils avaient toutefois choisi de retenir le seuil de 55 ans, âge le plus communément utilisé pour définir les salariés âgés ou seniors. C'est notamment le cas pour les publications statistiques du ministère du travail relatives à l'emploi des seniors qui concernent en général **les personnes âgées de 55 à 64 ans**².

1. Une amélioration significative de l'emploi des seniors depuis le début des années 2000

Des années 1960 aux années 1990, plusieurs mesures ont été prises pour favoriser la sortie du marché du travail des salariés âgés, censées lutter contre le chômage de masse.

¹ Réforme des retraites : le défi des fins de carrière, rapport d'information de Mme Monique Lubin et M. René-Paul Savary, fait au nom de la commission des affaires sociales, n° 749 (2018-2019), 26 septembre 2019.

² Voir notamment : Dares, Les seniors sur le marché du travail en 2021, janvier 2023.

Pendant cette période, plusieurs dispositifs de **cessation anticipée d'activité**, dits de « **préretraite** », ont été créés. L'allocation spéciale du fonds national de l'emploi (AS-FNE)¹, créée en 1963, permettait aux salariés de plus de 60 ans sans espoir de reclassement consécutif à une restructuration, de bénéficier d'un revenu de remplacement jusqu'à l'âge d'ouverture des droits à la retraite. À partir de 1972, tous les salariés licenciés de plus de 60 ans pouvaient prétendre à une garantie de ressources², revenu de remplacement financé par l'entreprise, l'État ou l'Unédic et étendu aux salariés âgés démissionnaires en 1977. En 1984 est instaurée, par les partenaires sociaux, la « préretraite Unédic » qui dispense le demandeur d'emploi de plus de 57 ans de rechercher un emploi pour pouvoir être indemnisé. Plus récemment, l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)³, créée en 1995, permettait à un salarié de 58 ans de cesser son activité et de bénéficier d'une allocation de remplacement. En contrepartie, l'entreprise devait embaucher de nouveaux salariés pour une durée de travail équivalente.

En parallèle, la **réforme des retraites de 1982** a permis au salarié ayant cotisé 150 trimestres d'obtenir une retraite à taux plein dès l'âge de **60 ans**⁴.

À partir du début des années 2000, un revirement est opéré en faveur du maintien en emploi des seniors et de l'augmentation de la durée du travail.

La **réforme des retraites de 2003**⁵ se fixe pour objectif de maintenir les seniors en emploi afin d'assurer la soutenabilité financière du système de retraites. Cette réforme met la plupart des dispositifs de préretraite en extinction et instaure le mécanisme de surcote pour inciter à la poursuite d'activité après l'âge d'obtention du taux plein. La **réforme de 2010**⁶ procède ensuite au recul de deux ans de l'âge légal, de 60 à 62 ans, et de l'âge d'annulation de la décote, de 65 à 67 ans.

¹ Loi n° 63-1240 du 18 décembre 1963 relative au fonds national de l'emploi.

² Accord national interprofessionnel du 27 mars 1972.

³ Accord Unédic du 6 septembre 1995.

⁴ Ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles.

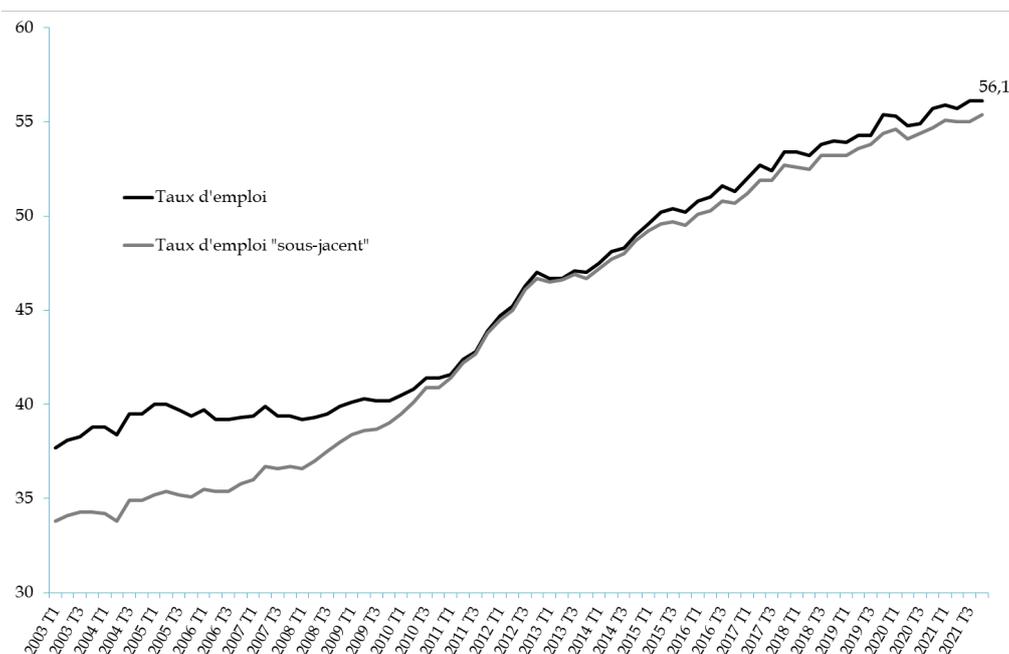
⁵ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

⁶ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Ces nouvelles règles ont incité les salariés à travailler plus longtemps et les entreprises à maintenir en emploi leurs salariés âgés. Elles ont contribué à modifier les comportements des entreprises et des actifs sur le marché du travail en repoussant l'horizon de la fin de la carrière. Selon la direction générale du Trésor, « cette hausse du taux d'emploi des seniors, portée par le relèvement du taux d'activité, est particulièrement marquée depuis 2011. Ceci s'explique en partie par la réforme des retraites de 2010, mais aussi par d'autres mesures spécifiques comme la suppression des dispositifs de cessation anticipée d'activité ou des dispenses de recherche d'emploi¹. »

Le taux d'emploi des 55-64 ans a ainsi progressé considérablement depuis le début des années 2000, de 37,7 % en 2003 à 56,1 % en 2021. Il a connu une hausse rapide autour des années 2010, en passant de 40,5 % fin 2010 à 47,1 % fin 2013, comme le montre le graphique ci-après.

Évolution trimestrielle des taux d'emploi des 55-64 ans (2003-2021)

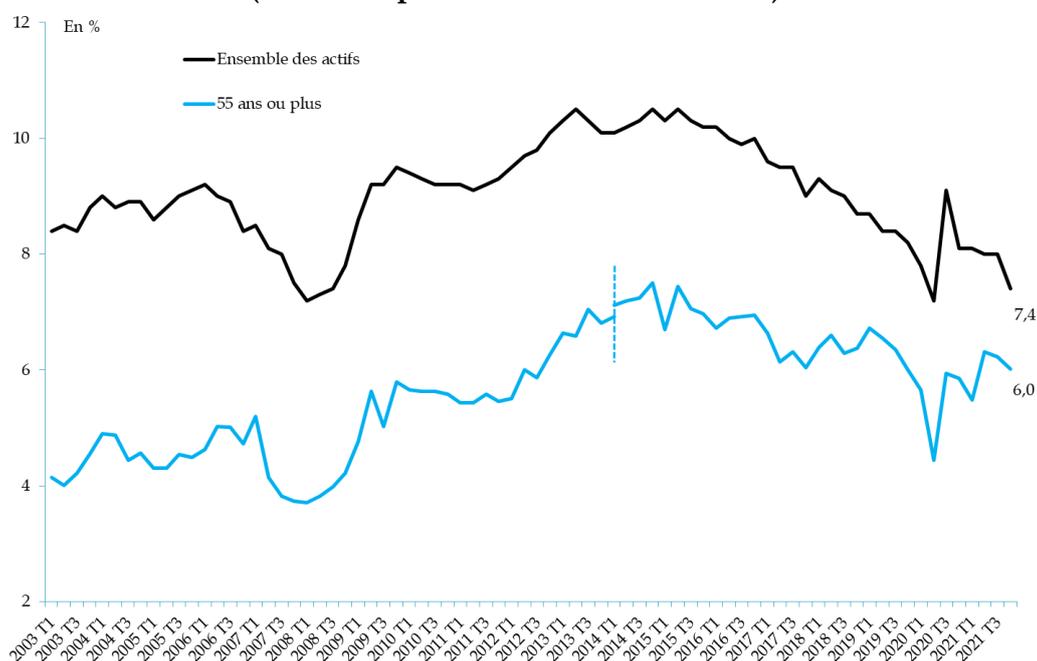


Source : Dares, 2022 (données : enquête Emploi, Insee)

En parallèle, le **taux de chômage des seniors** est resté inférieur à celui de l'ensemble des actifs et son évolution a suivi celle du taux de chômage des actifs. Le critère de l'âge semble donc moins déterminant que ceux de la conjoncture économique et de la situation du marché de l'emploi pour expliquer le niveau de chômage chez les plus de 55 ans.

¹ Direction générale du Trésor, Trésor-éco n° 302, L'emploi des seniors en France, février 2022.

Évolution trimestrielle du taux de chômage 2003-2021 (55 ans ou plus et ensemble des actifs)

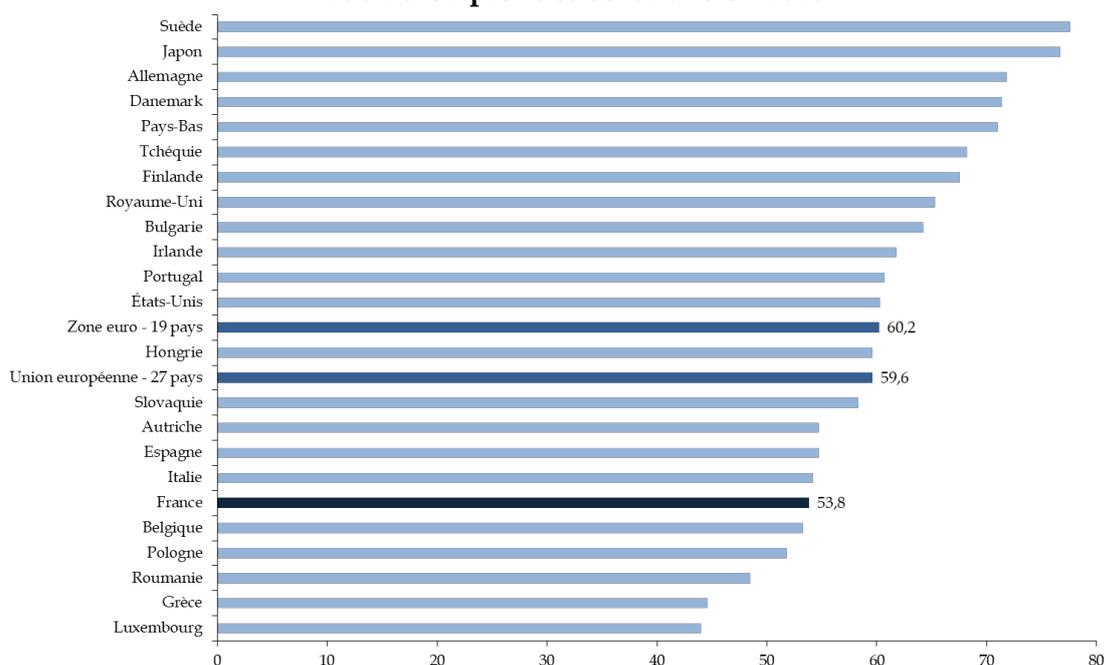


Source : Dares, 2022 (données : enquête Emploi, Insee)

2. Le taux d'emploi des seniors reste toutefois faible en France

Malgré cette progression de près de 20 points en un peu moins de vingt ans, **le taux d'emploi des seniors demeure relativement faible comparativement à celui observé dans les pays européens**. En 2020, il se situe ainsi autour de six points en dessous du taux d'emploi moyen des 55-64 ans des pays de la zone euro.

Taux d'emploi des 55-64 ans en 2020

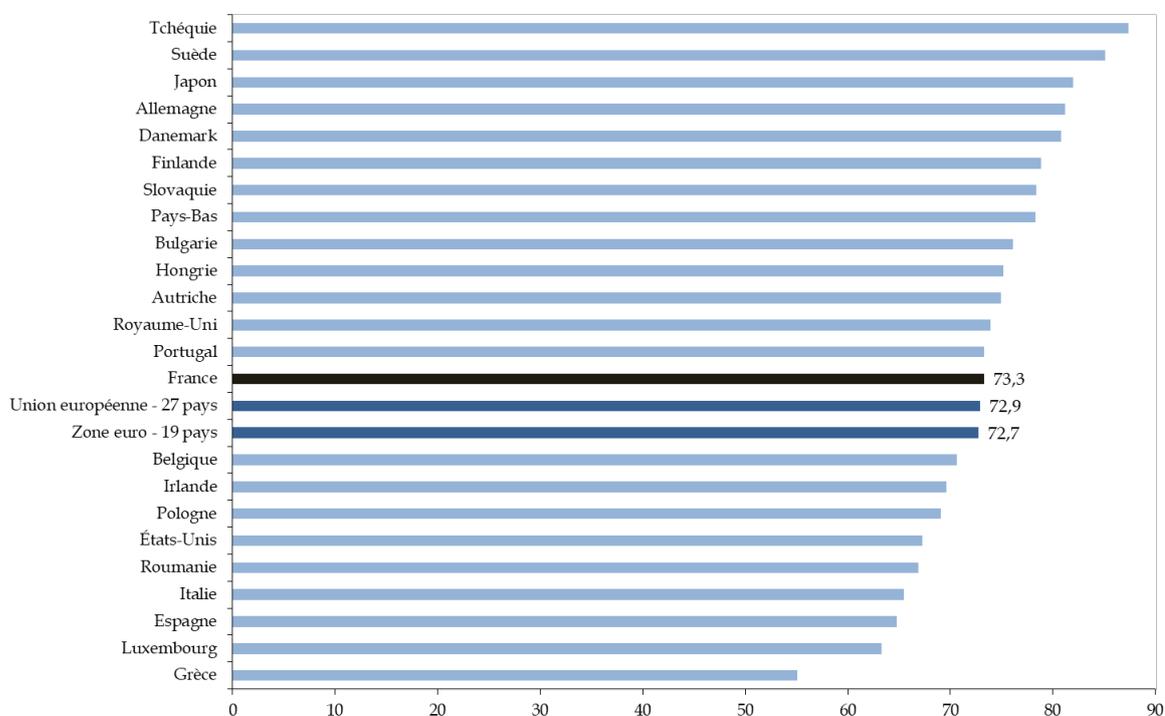


Source : Dares, 2022 (données Eurostat et OCDE)

Alors que la France affiche un taux d'emploi des **55-59 ans** légèrement supérieur à celui de la moyenne des États de l'Union européenne (73,3 % contre 72,9 %), elle se situe très en dessous de la moyenne de l'Union pour ce qui concerne le taux d'emploi des **60-64 ans** (33,1 % contre 45,3 %).

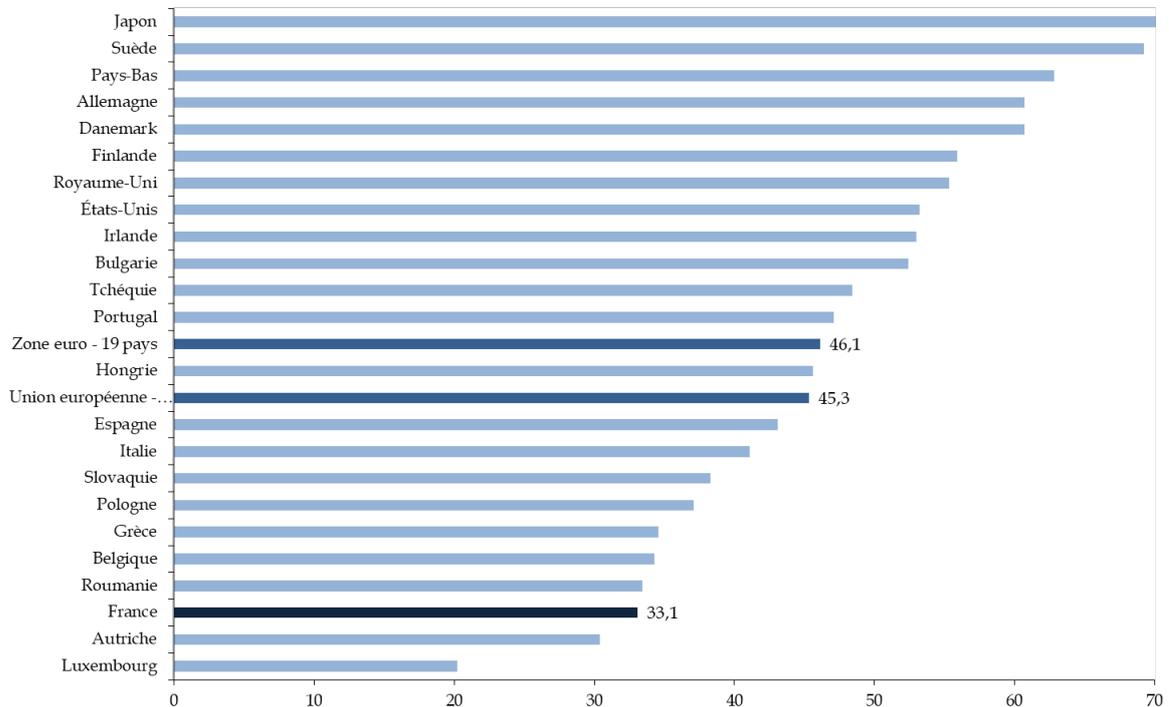
La forte diminution du taux d'emploi après 60 ans en France s'explique notamment par les règles de l'assurance vieillesse, avec un âge légal de départ à la retraite fixé à 62 ans dans le régime général et la possibilité donnée à certains assurés, notamment par des mécanismes de retraite anticipée ou encore dans le cadre des régimes spéciaux, de liquider leurs droits à la retraite avant cet âge.

Taux d'emploi des 55-59 ans en 2020



Source : Dares, 2022 (données Eurostat et OCDE)

Taux d'emploi des 60-64 ans en 2020



Source : Dares, 2022 (données Eurostat et OCDE)

En outre, de **nombreux freins au maintien en emploi des seniors et à leur recrutement demeurent en France**. Parmi ceux-ci, les rapporteurs Monique Lubin et René-Paul Savary identifiaient, en 2019, les réticences des recruteurs vis-à-vis des seniors, perçus comme moins productifs, aux prétentions salariales plus élevées que les jeunes actifs, et dont l'expérience est insuffisamment valorisée. L'offre de formation professionnelle n'est pas suffisamment adaptée aux salariés entamant la seconde partie de leur carrière et les seniors, qu'ils soient salariés ou demandeurs d'emploi, ont tendance à moins recourir aux dispositifs de formation professionnelle. Par ailleurs, les actifs de plus de 55 ans sont souvent moins mobiles géographiquement et plus contraints par leur situation familiale¹.

En conséquence, **la sortie de l'emploi d'un salarié de plus de 50 ans est souvent définitive** : chez les 50-64 ans, seuls 12,9 % des chômeurs connaissaient une transition vers l'emploi en 2017². Cette situation expose ainsi les seniors qui perdent leur emploi à la précarité, creusant ainsi les inégalités, au sein de cette population, entre ceux qui sont maintenus en emploi jusqu'à l'âge de la retraite et ceux qui perdent leur emploi avant cet âge.

¹ L'ensemble de ces facteurs sont explicités dans le rapport d'information de Mme Monique Lubin et M. René-Paul Savary précité.

² Source : France Stratégie d'après les données de l'Insee.

Depuis que la progression de l'emploi des seniors est devenue un objectif de politique publique, **aucun mécanisme incitatif n'est parvenu à le développer significativement, au-delà de l'évolution des règles de l'assurance vieillesse**. À cet égard, le contrat de génération, qui visait à développer concomitamment l'emploi des jeunes et des seniors fut un échec en raison de sa complexité et de son manque de lisibilité¹. Les entreprises d'au moins 300 salariés pouvaient obtenir une aide à l'embauche d'un salarié de moins de 26 ans en contrepartie du maintien en emploi d'un salarié de plus de 57 ans. Mis en place en 2013², il a été abrogé en 2017, faute de résultats satisfaisants³.

B. Publication d'indicateurs sur l'emploi des seniors en entreprise et renforcement du dialogue social

Afin d'inciter les entreprises à se saisir du sujet de l'emploi des seniors et à favoriser leur emploi, le présent article propose que les entreprises publient des indicateurs relatifs aux salariés âgés et qu'elles abordent le sujet de l'emploi des seniors lors de la négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels.

1. Création d'un « index seniors »

Le I rétablit une section 4 au sein du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de la cinquième partie du code du travail, en l'intitulant « indicateurs relatifs à l'emploi des salariés âgés ».

Au sein de cette section, il est créé un **article L. 5121-6** qui dispose que l'employeur prend en compte un objectif d'amélioration de l'embauche et de maintien en activité des salariés.

L'article L. 5121-7 prévoit que dans les entreprises d'au moins 300 salariés, l'employeur publie chaque année **des indicateurs relatifs à l'emploi des salariés âgés**, ainsi qu'aux actions mises en œuvre pour favoriser leur emploi au sein de l'entreprise.

Il précise que la liste des indicateurs et leur méthode de calcul seront fixées par décret. Une convention ou un accord de branche étendue pourra, dans des conditions définies par voie réglementaire, déterminer la liste des indicateurs mentionnés au premier alinéa et leur méthode de calcul. Les règles fixées par convention se substitueront alors à celles fixées par décret pour les entreprises de la branche concernée.

¹ Cour des comptes, Rapport public annuel, Le contrat de génération : les raisons d'un échec, février 2016.

² Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

³ Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

Les conditions d'application de cet article L. 5121-7 seront fixées par décret, notamment les conditions de mise en œuvre des dispositions relatives à la détermination des indicateurs par convention de branches, ainsi que la date et les modalités de publication des indicateurs et de leur transmission à l'autorité administrative.

Au sein de la même section 4, le nouvel **article L. 5121-8** prévoit que les entreprises qui méconnaîtront l'obligation de publication des indicateurs pourront se voir appliquer par l'autorité administrative une pénalité dans la limite de 1 % des rémunérations et gains versés aux travailleurs salariés et assimilés au cours de l'année civile au titre de laquelle l'obligation est méconnue.

Un décret en Conseil d'État déterminera les conditions dans lesquelles la pénalité sera prononcée. Son montant devra tenir compte des efforts constatés dans l'entreprise en matière d'emploi des seniors ainsi que des motifs de méconnaissance de l'obligation de publication.

Le produit de la pénalité sera affecté à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav).

Ce dispositif s'inspire des indicateurs publiés dans le cadre de l'index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, institué en 2018.

L'index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel¹ a prévu que **dans les entreprises d'au moins cinquante salariés, l'employeur publie chaque année des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes et aux actions mises en œuvre pour les supprimer**². Ces indicateurs permettent de calculer **l'index de l'égalité professionnelle de l'entreprise** qui se matérialise par un **score sur 100 points**. Les indicateurs sont calculés à partir des données d'une période de référence annuelle de douze mois consécutifs, choisie par l'employeur et qui doit précéder l'année de publication.

L'index et les résultats obtenus pour chaque indicateur sont **publiés annuellement**, au plus tard le 1^{er} mars de l'année en cours au titre de l'année précédente, **sur le site internet de l'entreprise** et sur le **site du ministère du travail**³. L'entreprise doit également communiquer au comité social et économique ainsi qu'à l'inspection du travail le score obtenu ainsi que le détail de chacun des indicateurs. Cet index se compose de **4 indicateurs pour les entreprises de 50 à 250 salariés** et de **5 indicateurs pour celles de plus de 250 salariés** :

- écart de rémunération entre les femmes et les hommes ;
- écart de taux d'augmentations individuelles de salaire ;

¹ Art. 104 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

² Art. L. 1142-8 du code du travail.

³ Art. D. 1142-4 du code du travail.

- pourcentage de salariées ayant bénéficié d'une augmentation dans l'année de leur retour de congé de maternité, si des augmentations sont intervenues au cours de la période du congé ;

- nombre de salariés du sexe sous-représenté parmi les dix salariés ayant perçu les plus hautes rémunérations ;

- écart de taux de promotions entre les femmes et les hommes (*seulement pour les entreprises de plus de 250 salariés*).

Lorsque le score obtenu par l'entreprise est inférieur à 75 points¹, la négociation en entreprise sur l'égalité professionnelle doit porter sur les mesures adéquates et pertinentes de correction et, le cas échéant, sur la programmation de mesures financières de rattrapage salarial. À défaut d'accord collectif, ces mesures sont prises par décision de l'employeur, après consultation du comité social et économique².

En outre, l'entreprise dispose d'un **délai de trois ans pour se mettre en conformité**. À l'expiration de ce délai, si les résultats obtenus sont toujours en deçà du niveau défini par décret, **l'employeur peut se voir appliquer une pénalité financière**. Son montant est fixé au maximum à 1 % de la masse salariale³.

2. Négociation en entreprise sur l'emploi des seniors

Le II oblige les **entreprises d'au moins 300 salariés à aborder le thème de l'emploi des seniors lorsqu'elles négocient sur la gestion des emplois et des parcours professionnels** dans le cadre des dispositions supplétives du code du travail.

Le 1^o du II modifie l'article L. 2242-20 du code du travail afin de compléter les dispositions supplétives encadrant la négociation en entreprise sur la gestion des emplois et des parcours professionnels (GEPP). Lorsqu'à défaut d'accord de méthode la négociation sur la GEPP est régie par ces dispositions supplétives, celle-ci devra obligatoirement porter, ainsi que le prévoit le 1^o du II, sur l'emploi des salariés âgés, en s'appuyant sur les indicateurs publiés par l'entreprise, et l'amélioration de leurs conditions de travail.

Le 2^o du II modifie l'article L. 2242-21 du code du travail afin de supprimer les dispositions selon lesquelles l'emploi des salariés et l'amélioration de leurs conditions de travail constituent des thèmes facultatifs de négociation sur la GEPP lorsque cette négociation est conduite sous l'empire de dispositions supplétives du code du travail régissant la négociation en entreprise.

¹ Art. D. 1142-6 et D. 1142-8 du code du travail.

² Art. L. 1142-9 du code du travail.

³ Art. L. 1142-10 du code du travail.

3. Modalités d'application et d'entrée en vigueur

Le III prévoit que le Gouvernement engage, dès la publication de la loi, une concertation avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'adoption du décret devant fixer la liste des indicateurs et leur méthode de calcul.

Le IV prévoit l'entrée en vigueur des mesures prévues par le présent article le 1^{er} juillet 2024. Toutefois, il dispose que, par dérogation, elles s'appliqueront aux entreprises d'au moins 1 000 salariés à compter du 1^{er} novembre 2023.

II - Le dispositif transmis au Sénat

Lors de la discussion de cet article en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté 24 amendements.

Deux amendements identiques de M. Fabrice Brun et de la rapporteure pour avis de la commission des finances ont modifié l'intitulé de la section du code du travail, rétablie par le présent article, afin qu'elle soit renommée « *indicateurs relatifs à l'amélioration de l'emploi des seniors* ».

Un amendement de M. Colombani précise que l'employeur devra **poursuivre** un objectif d'amélioration de l'embauche et du maintien des salariés âgés et non simplement **prendre en compte** cet objectif.

Trois amendements de M. Fabrice Brun et un amendement de Mme Bonnivard remplacent les occurrences du terme de « salariés âgés » par celui de « seniors ».

Dix amendements identiques de MM. Colombani, Delaporte, Giraud, Jean-René Cazeneuve et Seitlinger, Mmes Rilhac et Panosyan-Bouvet, MM. Anglade, Christophe et Poulliat ont **abaissé à 50 salariés le seuil des entreprises soumises à l'obligation de publier des indicateurs relatifs aux salariés âgés.**

Un amendement de M. Christophe prévoit que **l'obligation de publication des indicateurs s'applique aux entreprises de 50 à 300 salariés à compter du 1^{er} juillet 2025**, sans modifier l'entrée en vigueur initialement fixée pour les entreprises d'au moins 1 000 salariés (au 1^{er} novembre 2023) et d'au moins 300 salariés (au 1^{er} juillet 2024).

Deux amendements identiques de Mme Rixain et de M. Guedj ont précisé que **les indicateurs relatifs à l'emploi des seniors publiés par les entreprises devront être distingués selon le sexe des salariés.**

Un amendement de Mme Louwagie a **supprimé la détermination, par voie réglementaire, des conditions dans lesquelles les branches peuvent déterminer la liste des indicateurs et leur méthode de calcul** qui se substituent à celles fixées par décret.

Un amendement de la rapporteure pour avis de la commission des finances a prévu qu'à compter de la première année suivant celle de la publication de la loi, le Gouvernement transmette au Parlement, chaque année au plus tard le 1^{er} juin, un point d'étape sur la mise en œuvre du présent article et ses répercussions concrètes sur l'emploi des seniors.

Les députés ont également adopté deux amendements rédactionnels de la rapporteure générale.

En séance publique, l'Assemblée nationale a rejeté cet article.

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article modifié par les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

Dans leur rapport sur l'emploi des seniors, publié en 2019, les rapporteurs Monique Lubin et René-Paul Savary¹ indiquaient qu'« *il n'existe aucun dispositif miracle ni incitatif (de type contrat de génération ou baisse de charges...) ni punitif (de type contribution Delalande) qui puisse régler à lui seul le problème de l'emploi des seniors. La solution doit passer par une prise de conscience des entreprises quant à la valeur ajoutée des travailleurs seniors et la nécessité d'avoir une gestion équilibrée de leur pyramide des âges.* »

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.

Dès lors, les rapporteurs considèrent qu'**un ensemble d'outils doivent 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. Il appelle de ses vœux 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. Une telle mobilisation doit passer par le **dialogue social**, par l'accompagnement des entreprises à changer d'approche, en **valorisant les bonnes pratiques**, et par la **création de dispositifs incitant les employeurs à maintenir les seniors en emploi et à en recruter**.

¹ Rapport d'information de Mme Lubin et M. Savary précité.

Pour atteindre cet objectif, **de premières mesures doivent être prises à l'occasion de ce projet de loi pour inciter les employeurs à se saisir de l'enjeu de l'emploi des seniors**¹.

Si la publication d'indicateurs permettra d'évaluer la situation de l'emploi des seniors, les entreprises doivent être à même de les produire. Or, les entreprises de 50 à 300 salariés ne sont pas toutes dotées de services de ressources humaines capables de publier de telles données.

Les indicateurs ne seront pertinents que pour de grandes entreprises, les petites et moyennes entreprises ne disposant pas d'effectifs suffisants pour établir des statistiques robustes pour refléter leur engagement en faveur des seniors. Au sein d'une entreprise de 50 salariés, le départ de quelques seniors pourrait dégrader fortement ses indicateurs, alors même qu'elle déploie des mesures pour le maintien en emploi et le recrutement de seniors.

Le présent article prévoyant que les entreprises d'au moins 300 salariés devront aborder le thème de l'emploi des seniors lorsqu'elles négocient sur la **gestion des emplois et des parcours professionnels**, il est cohérent de retenir ce seuil pour l'obligation de publier des indicateurs, qui serviront également à alimenter la négociation.

La commission a donc **adopté l'amendement n° 2109 des rapporteurs fixant à 300 salariés le seuil des entreprises concernées par la publication de ces indicateurs**, ainsi que leur **amendement n° 2110** ajustant en conséquence les modalités d'entrée en vigueur du présent article.

Elle a adopté **l'amendement n° 2111 des rapporteurs supprimant la demande faite au Gouvernement de remettre chaque année au Parlement un rapport sur l'application du présent article.** Les indicateurs des entreprises seront rendus publics et les services statistiques du ministère du travail, qui publient déjà des analyses sur l'emploi des seniors, pourront en tenir compte pour compléter leurs travaux. Demander un rapport chaque année semble donc peu utile.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Voir notamment le commentaire de l'article additionnel après l'article 2 instituant un contrat de fin de carrière.

Article additionnel après l'article 2
Contrat de fin de carrière

Cet article propose d'instituer un contrat à durée indéterminée de fin de carrière, conclu entre un employeur et un salarié d'au moins 60 ans.

La commission vous demande d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

La commission a adopté l'amendement n° 2112 des rapporteurs proposant d'insérer le présent article additionnel qui vise à créer un contrat de fin de carrière, contrat à durée indéterminée conclu entre un employeur et un salarié d'au moins 60 ans.

• Le I du présent article crée, au sein du chapitre III du titre II du livre II de la première partie du code du travail, une section 4 ainsi intitulée « contrat de fin de carrière ».

Il insère, dans cette section, un article L. 1223-10 aux termes duquel **un salarié âgé d'au moins soixante ans pourra conclure avec un employeur un contrat pour la fin de sa carrière.**

Il prévoit que le contrat, établi par écrit, sera conclu pour **une durée indéterminée** et que **l'employeur pourra mettre à la retraite le salarié qui remplit les conditions pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein** mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale¹.

En outre, il précise que **les activités concernées, les mesures d'information du salarié** sur la nature de son contrat **et les contreparties en termes de rémunération et d'indemnité de mise à la retraite** accordées au salarié seront **fixées par une convention ou un accord collectif de branche étendu**. À défaut d'accord, ces modalités seront fixées par décret.

Enfin, **il exonère l'employeur de la contribution sociale de 30 %** affectée à la Cnav, instituée par l'article 2 bis², sur les indemnités qui seront versées au salarié mis à la retraite dans les conditions prévues par ce contrat.

• Le II insère un article L. 241-21 au sein de la section 4 du chapitre I^{er} du titre IV du livre II du code de la sécurité. Ce nouvel article prévoit que **les rémunérations versées au salarié employé dans le cadre du contrat de fin de carrière seront exonérées des cotisations familiales**³.

¹ Par dérogation à l'article L. 1237-5 du code du travail selon lequel la mise à la retraite à l'initiative de l'employeur ne peut intervenir avant que le salarié n'atteigne l'âge de 70 ans.

² Voir le commentaire de l'article 2 bis.

³ Dues au titre du 1° de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale.

Sur le fondement des articles L. 241-6 et D. 241-3-1 du code de la sécurité sociale, **le taux de la cotisation d'allocations familiales est fixé à 5,25 %**. Ce taux est réduit à 3,45 % pour les rémunérations annuelles inférieures ou égales à 3,5 Smic¹.

- Le **III** fixe l'entrée en vigueur du présent article **au 1^{er} septembre 2023**.

- Le **IV** gage la perte de recettes résultant pour les organismes de sécurité sociale du dispositif proposé.

Dans le prolongement de la position de la commission sur l'article 2, le présent article entend ainsi **offrir un outil supplémentaire aux employeurs pour favoriser l'emploi des seniors**. La commission considère que ce contrat de travail spécifique contribuera à **lutter contre le chômage des seniors** et incitera les entreprises à **recruter des seniors**.

L'exonération de cotisations famille prévues pour ce contrat **réduira le coût du travail du salarié senior** qui, compte tenu de son expérience, peut prétendre à une rémunération plus élevée qu'un jeune actif.

La possibilité donnée à l'employeur de mettre à la retraite le salarié qui remplira les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein **lèvera le frein que représente aujourd'hui pour l'employeur l'âge de mise à la retraite, fixé à 70 ans**. L'exonération de contribution sociale sur les indemnités versées au salarié en cas de mise à la retraite incitera l'employeur à maintenir le senior en emploi jusqu'à ce qu'il puisse liquider sa pension. Pouvant bénéficier d'une retraite à taux plein au terme de son contrat, le salarié ne sera pas contraint de basculer dans le chômage avant de pouvoir liquider sa retraite.

Enfin, les partenaires sociaux pourront déterminer, par accord de branche, les activités concernées, les mesures d'information du salarié sur la nature de son contrat et les contreparties dont il peut bénéficier en termes de rémunération et d'indemnité de mise à la retraite. S'en remettre au dialogue social pour définir ces modalités permettra **d'adapter le contrat aux besoins des entreprises selon les secteurs d'activité**.

La commission a adopté **l'amendement n° 2112** des rapporteurs insérant un article additionnel ainsi rédigé.

La commission vous demande d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

¹ Art. Article L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale.

Article 2 bis (nouveau)

Harmonisation des contributions sur les indemnités versées pour rupture conventionnelle et pour mise à la retraite

Cet article propose d'harmoniser 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, dont le produit est affecté à la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

La commission, qui a adopté un amendement précisant les modalités d'entrée en vigueur du dispositif, vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

I - Le dispositif transmis au Sénat

Le présent article est issu d'un amendement de la rapporteure générale et d'un sous-amendement de M. Christophe, adoptés à l'Assemblée nationale et retenus dans le texte que le Gouvernement a transmis au Sénat en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

Il prévoit d'harmoniser le taux des contributions dues sur les indemnités pour mise à la retraite et sur celles versées dans le cadre d'une rupture conventionnelle.

• Les indemnités pour mise à la retraite du salarié

Lorsque l'employeur met un salarié à la retraite, en application de l'article L. 1237-5 du code du travail, il doit lui verser **une indemnité** d'un montant au moins égal à celui de l'indemnité de licenciement¹. La mise à la retraite du salarié peut être effectuée à l'initiative de l'employeur, sans l'accord du salarié, lorsque ce dernier atteint l'âge de 70 ans.

L'indemnité versée au salarié **est exclue de l'assiette de revenus imposables**, dans la limite d'un plafond². Le montant non imposable est également **exonéré de cotisations sociales ainsi que de CSG et de CRDS**, dans la limite du plus petit des montants suivants³ :

- deux fois le plafond annuel de la sécurité sociale (Pass)⁴ ;
- le montant de l'indemnité légale ou conventionnelle.

Toutefois, aux termes de l'article L. 137-12 du code de la sécurité sociale, **une contribution est due par les employeurs sur les indemnités versées en cas de mise à la retraite d'un salarié à l'initiative de l'employeur. Le taux de cette contribution est fixé à 50 %** et son produit est affecté à la Cnav.

¹ Art. L. 1237-7 du code du travail.

² 4° de l'art. 80 duodecimes du code général des impôts.

³ En vertu du 5° de l'art. L. 136-1-1 et du 7° de l'art. L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Lorsque le montant dépasse 10 fois le Pass, il est assujéti à cotisations sociales dès le premier euro.

• Les indemnités versées lors d'une rupture conventionnelle

Aux termes de l'article L. 1237-11 du code du travail, l'employeur et le salarié peuvent convenir en commun des conditions de la rupture du contrat de travail qui les lie. Cette modalité de rupture, appelée **rupture conventionnelle**, est exclusive du licenciement ou de la démission et ne peut être imposée par l'une ou l'autre des parties. Elle résulte d'une convention signée par les parties au contrat.

La convention détermine le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle qui ne peut pas être inférieur à celui de l'indemnité de licenciement¹.

Le régime social de cette indemnité de rupture est identique à celui applicable en matière fiscale.

- **Pour ceux qui ne sont pas en droit de bénéficier d'une pension de retraite d'un régime légalement obligatoire**, l'indemnité de rupture conventionnelle est exclue de l'assiette de revenus imposables, dans la limite d'un plafond². Le montant non imposable est également **exonéré de cotisations sociales ainsi que de CSG et de CRDS**, dans la limite du plus petit des montants suivants³ :

- deux fois le plafond annuel de la sécurité sociale (Pass)⁴ ;
- le montant de l'indemnité légale ou conventionnelle.

Ce montant ainsi exonéré est toutefois soumis à **un forfait social de 20 %**, dont le produit est affecté à la Cnav⁵.

- **Pour ceux qui sont en droit de bénéficier d'une pension de retraite d'un régime légalement obligatoire**, cette indemnité est considérée comme du revenu imposable, **assujettie dès le premier euro à cotisations sociales, à la CSG et à la CRDS**⁶.

Le régime social et fiscal des indemnités de rupture du contrat de travail est résumé dans le tableau ci-après.

¹ Art. L. 1237-13 du code du travail.

² 6° de l'art. 80 duodecimes du code général des impôts.

³ En vertu du 5° du III de l'art. L. 136-1-1 et du 7° de l'art. L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Lorsque le montant dépasse 10 fois le Pass, il est assujetti à cotisations sociales dès le premier euro.

⁵ Art. L. 137-15 à L. 137-17 du code de la sécurité sociale.

⁶ Art. 80 duodecimes du code général des impôts, art. L. 136-1-1 et L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

Régime social et fiscal applicable aux indemnités de rupture du contrat de travail

Nature de l'indemnité de rupture		Régime fiscal	Cotisations de sécurité sociale	CSG-CRDS (sans abattement) Forfait social
Indemnité de licenciement (hors plan de sauvegarde).	Indemnité limitée au minimum légal ou conventionnel.	Exonération totale d'impôts.	Exonération de cotisations dans la limite de 2 Pass. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à cotisations et contributions dès le 1 ^{er} euro.	Même limite d'exonération que pour les cotisations de Sécurité sociale. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à contributions dès le 1 ^{er} euro. Pas de forfait social.
	Indemnité plus favorable que l'indemnité légale ou conventionnelle.	Exonération partielle d'impôts.	La fraction exonérée d'impôt n'est pas soumise à cotisations dans la limite de 2 Pass. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à cotisations dès le 1 ^{er} euro.	Exonération de CSG-CRDS dans la limite du montant de l'indemnité légale ou conventionnelle. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à contributions dès le 1 ^{er} euro. Pas de forfait social.
Indemnité de licenciement, versée dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE).		Exonération totale d'impôts.	Exonération de cotisations dans la limite de 2 Pass. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à cotisations et contributions dès le 1 ^{er} euro.	Exonération de CSG-CRDS dans la limite du montant de l'indemnité légale ou conventionnelle. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à contributions dès le 1 ^{er} euro. Pas de forfait social.
Indemnité de départ volontaire en retraite ou de départ en préretraite.	Dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi.	Exonération totale d'impôts.	Exonération de cotisations dans la limite de 2 Pass. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à cotisations et contributions dès le 1 ^{er} euro.	Exonération de CSG-CRDS dans la limite du montant de l'indemnité légale ou conventionnelle. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à contributions dès le 1 ^{er} euro. Pas de forfait social.
	Hors PSE.	Imposable en totalité.	Indemnité soumise à cotisations sociales dès le 1 ^{er} euro.	Soumise à CSG-CRDS dès le 1 ^{er} euro (sans application d'abattement). Pas de forfait social.
Indemnité de mise à la retraite.	PSE / Hors PSE Une contribution patronale est due au taux de 50 % sur les indemnités de mise à la retraite.	Exonération partielle.	La fraction exonérée d'impôt n'est pas soumise à cotisations dans la limite de 2 Pass. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à cotisations dès le 1 ^{er} euro.	Exonération de CSG-CRDS dans la limite du montant de l'indemnité légale ou conventionnelle. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à contributions dès le 1 ^{er} euro. Pas de forfait social.

Nature de l'indemnité de rupture		Régime fiscal	Cotisations de sécurité sociale	CSG-CRDS (sans abattement) Forfait social
Indemnité de rupture conventionnelle homologuée.	Le salarié ne peut pas faire valoir ses droits à la retraite.	Exonération partielle.	La fraction exonérée d'impôt n'est pas soumise à cotisations dans la limite de 2 Pass. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à cotisations et contributions dès le 1 ^{er} euro.	Exonération de CSG CRDS dans la limite du montant de l'indemnité légale ou conventionnelle. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à contributions dès le 1 ^{er} euro. La part de l'indemnité de rupture conventionnelle exonérée de cotisations est soumise au forfait social (qu'elle soit soumise ou non à la CSG).
Indemnité de rupture conventionnelle collective homologuée.		Exonération partielle.	La fraction exonérée d'impôt n'est pas soumise à cotisations dans la limite de 2 Pass. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à cotisations et contributions dès le 1 ^{er} euro.	Exonération de CSG CRDS dans la limite du montant de l'indemnité légale ou conventionnelle. Indemnité supérieure à 10 Pass soumise à contributions dès le 1 ^{er} euro. Pas de forfait social
Indemnité transactionnelle.	Pour apprécier la limite d'exclusion, il doit être fait masse de l'ensemble des indemnités versées.	Exonérée pour sa fraction représentative d'une indemnité susceptible d'être elle-même exonérée.	Exonérée pour sa fraction représentative d'une indemnité susceptible d'être elle-même exonérée.	Exonérée pour sa fraction représentative d'une indemnité susceptible d'être elle-même exonérée.
Indemnité forfaitaire de conciliation.		Exonération totale.	Exonération de la fraction fixée par le juge dans la limite du barème réglementaire et de 2 fois le Pass compte tenu du montant déjà exonéré au titre de l'indemnité légale, conventionnelle ou contractuelle de licenciement.	Exonération dans la limite du montant minimum légal et du montant total exclu de l'assiette des cotisations (compte tenu de l'indemnité légale ou conventionnelle et de l'indemnité octroyée par le juge). Pas de forfait social.
Indemnité de cessation forcée du mandat social. Si le dirigeant est titulaire d'un mandat social et d'un contrat de travail, les indemnités de rupture du contrat de travail doivent être additionnées à celle liée à la cessation forcée des fonctions pour vérifier si le seuil est dépassé. Le seuil à retenir pour l'assujettissement au premier euro est celui applicable aux indemnités versées aux mandataires sociaux, soit 5 fois Pass.		Exonération partielle.	La fraction exonérée d'impôt n'est pas soumise à cotisations dans la limite de 2 Pass. Si le montant de l'indemnité dépasse 5 Pass, elle est soumise dès le 1 ^{er} euro.	Même limite d'exonération que pour les cotisations de Sécurité sociale. Si le montant de l'indemnité dépasse 5 Pass, elle est soumise aux contributions dès le 1 ^{er} euro. Pas de forfait social.

Source : Urssaf

• **L'harmonisation du régime social des indemnités de mise à la retraite et de rupture conventionnelle pour inciter à maintenir le salarié dans l'entreprise**

Le 1° du I du présent article modifie l'intitulé de la section 6 du chapitre VII du titre III du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, actuellement nommé « contribution sur les indemnités de mise à la retraite » pour le renommer « contributions sur les indemnités versées à l'occasion de la rupture conventionnelle et de la mise à la retraite ».

Le 2° du I réécrit l'article L. 137-12, au sein de la section précitée, qui régit aujourd'hui la contribution sociale due sur l'indemnité de mise à la retraite. Il institue, à la charge de l'employeur et au profit de la Cnav, une contribution assise sur les indemnités versées à l'occasion de :

- la mise à la retraite à l'initiative de l'employeur¹ ;
- la rupture conventionnelle².

Est soumise à cette contribution la part des indemnités exclue de l'assiette de cotisations sociales. **Son taux est fixé à 30 %.**

Le 3° du I modifie l'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale, qui régit le forfait social, afin de tirer les conséquences, pour les indemnités de rupture conventionnelle, de la création par le présent article de la contribution forfaitaire. Il supprime ainsi le huitième alinéa de cet article L. 137-15 qui soumet au forfait social les indemnités de rupture conventionnelle et modifie le 3° de ce même article pour exonérer ces indemnités de forfait social.

Le II modifie le 7° de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, qui exonère de cotisations sociales les indemnités versées à l'occasion de la rupture d'un contrat de travail, dans la limite de deux fois le Pass, lorsque qu'elles ne sont pas imposables. La modification proposée consiste à préciser que cette exonération sera également applicable aux indemnités versées aux salariés en droit de bénéficier d'une pension de retraite d'un régime légalement obligatoire, qui sont dans ce cas soumises à l'impôt. Par conséquent, ces sommes seront aussi exonérées de CSG et de CRDRS.³

Dès lors, la contribution créée par le présent article sera applicable aux indemnités de rupture conventionnelle que le salarié puisse ou non faire valoir ses droits à la retraite.

Le III prévoit que le présent article sera applicable aux cotisations et aux contributions dues au titre des périodes d'emploi courant à compter du 1^{er} octobre 2023.

¹ Mentionnée à l'article L. 1237-5 du code du travail.

² Mentionnée aux articles L. 1237-11 à L. 1237-15 du code du travail.

³ En application de l'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale.

Selon les éléments transmis aux rapporteurs par la direction de la sécurité sociale, la mesure proposée générera **des recettes supplémentaires estimées à 275 millions d'euros en 2027 et 300 millions d'euros en 2030.**

II - La position de la commission

Les rapporteurs souscrivent pleinement à l'objectif poursuivi par le présent article qui vise à ce que, du point de vue du régime social, la rupture conventionnelle ne soit pas plus avantageuse que la mise à la retraite du salarié.

Il contribuera à favoriser le maintien en emploi des seniors jusqu'à ce qu'ils puissent liquider leurs droits à la retraite, plutôt que d'inciter les employeurs à conclure une rupture conventionnelle avec le salarié senior, au risque qu'il bascule dans le chômage avant de pouvoir prendre sa retraite.

La commission a adopté **l'amendement n° 2113** des rapporteurs qui modifie les modalités d'entrée en vigueur du dispositif. Il est proposé, d'une part, que le dispositif entre en vigueur au 1^{er} septembre 2023, plutôt qu'au 1^{er} octobre 2023, dans un souci de lisibilité de la mesure et de sa bonne articulation avec l'entrée en vigueur au 1^{er} septembre du nouveau « contrat de fin de carrière », proposé par la commission.

D'autre part, serait visée la date de la rupture de contrat, qui déclencherait le versement des indemnités. La contribution étant assise sur ces indemnités, il est plus approprié de faire référence à ce fait générateur plutôt qu'aux périodes d'emploi courant à compter de la date d'entrée en vigueur.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 2 ter (nouveau)

**Mutualisation des charges liées aux maladies professionnelles
à effet différé**

Cet article vise à permettre, dans le but de favoriser l'emploi des salariés âgés, la mutualisation entre les entreprises des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par l'amendement qu'elle a adopté.

I - Le dispositif proposé : une modification du mode de calcul des cotisations AT-MP

A. Un mode de tarification pouvant freiner l'emploi des seniors

1. Les principes de la tarification AT-MP

• Le **taux de cotisation au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP)**, propre à chaque établissement, est déterminé en fonction de la taille de l'entreprise, de l'activité (« code risque ») de l'établissement et de sa sinistralité (nombre d'AT-MP déclarés).

Le mode de tarification est déterminé en fonction de l'effectif global de l'entreprise¹ :

- les entreprises dont l'**effectif est inférieur à 20 salariés** se voient appliquer une **tarification collective** ;

- les entreprises dont l'**effectif est compris entre 20 et 149 salariés** se voient appliquer une **tarification mixte** ;

- les entreprises dont l'**effectif est au moins égal à 150 salariés** se voient appliquer une **tarification individuelle**.

• Pour les établissements soumis à une tarification collective, un **taux brut collectif** est calculé en fonction de la valeur du risque propre à l'ensemble des établissements appartenant à la même catégorie de risque ou à un même groupe de risques. Cette valeur du risque prend en compte les **coûts moyens de l'ensemble des sinistres**, évalués en fonction de leur gravité, au cours des trois dernières années connues².

Pour les établissements soumis à une tarification individuelle, le **taux brut individuel** est obtenu en multipliant le **nombre de sinistres déclaré par l'établissement** au cours de la période de référence par le coût moyen pour chaque catégorie de sinistre³.

¹ Art. D. 242-6-2 du code de la sécurité sociale.

² Art. D. 242-6-4 et D. 242-6-5 du code de la sécurité sociale.

³ Art. D. 242-6-6 du code de la sécurité sociale.

• Le **taux net de cotisation** est constitué par le taux brut affecté de **quatre majorations**¹ dont le montant est fixé chaque année par arrêté² :

- la **majoration « M1 »**, égale à **0,16 % en 2023**, couvre les dépenses consécutives aux accidents de trajet : elle est égale au rapport entre les dépenses prévisionnelles du risque d'accident de trajet et la masse salariale prévisionnelle ;

- la **majoration « M2 »**, fixée à **58 % en 2023**, couvre les frais de rééducation professionnelle, les charges de gestion et la première moitié du versement à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP ; en tant que majoration d'équilibre, elle permet également de couvrir les prestations non financées par ailleurs et d'ajuster les cotisations à percevoir en fonction des équilibres inscrits en LFSS ;

- la **majoration « M3 »**, fixée à **0,28 % en 2023**, couvre les maladies professionnelles inscrites au compte spécial, les compensations inter-régimes, les majorations de rentes attribuées avant la création ou l'extension du régime général, les contributions aux « fonds amiante » (Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante - FIVA - et Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante - Fcaata) ainsi que la seconde moitié du versement à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP ; depuis le 1^{er} janvier 2018, elle couvre également le transfert du financement des prestations AT-MP du régime des marins de la branche maladie du régime général au régime AT-MP ;

- la **majoration « M4 »**, égale à **0,02 % en 2023**, couvre les prévisions de dépenses supplémentaires engendrées par le dispositif de retraite pour incapacité permanente et par le compte professionnel de prévention (C2P)³.

Le taux net est alors calculé selon la formule suivante :

$$\text{Taux net} = (\text{M1} + \text{Taux brut}) \times (\text{M2} + 1) + \text{M3} + \text{M4}$$

Contrairement aux autres majorations qui sont additives, la majoration M2 est multiplicative du taux brut et de M1. Une variation de M2 a donc d'autant plus d'impact que le taux brut est élevé.

¹ Art. D. 242-6-3 et D. 242-6-9 du code de la sécurité sociale.

² Arrêté du 26 décembre 2022 fixant le montant des majorations prévues à l'article D. 242-6-9 du code de la sécurité sociale pour l'année 2023.

³ Pour plus de précisions sur ces dispositifs, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 9.

Les taux nets collectifs sont fixés par arrêté en fonction des taux bruts calculés par la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles (CAT-MP) de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) et des majorations¹. Les taux nets individuels sont déterminés pour chaque établissement par les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat)².

Quant aux taux nets mixtes, ils sont déterminés par la Carsat en additionnant une fraction du taux net collectif fixé pour l'activité professionnelle dont relève l'établissement avec une fraction du taux net individuel qui serait attribué à l'établissement si ce taux lui était applicable³.

En 2021, **68,8 % du montant des cotisations AT-MP dépendaient en moyenne de la sinistralité** des entreprises. Cet indicateur est calculé en rapportant le taux net de cotisation tel qu'il serait applicable à une entreprise sans sinistralité au taux net moyen national⁴.

2. Le problème des maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps

La tarification AT-MP se veut incitative : en mettant en place une démarche de prévention des risques, une entreprise peut faire diminuer le nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles et ainsi réduire progressivement le poids des cotisations AT-MP dues par l'employeur.

Ce mode de tarification basé sur la sinistralité peut en revanche avoir des effets adverses sur l'emploi des seniors. En effet, une entreprise peut être pénalisée du fait d'une maladie professionnelle liée à une exposition antérieure à l'arrivée du salarié dans l'entreprise, auprès d'un ou plusieurs anciens employeurs, mais qui a occasionné des lésions différées dans le temps. Certaines entreprises peuvent ainsi se montrer réticentes à embaucher des salariés âgés par crainte que le coût d'une éventuelle maladie professionnelle soit répercuté sur leur taux de cotisation AT-MP.

¹ Cf. *arrêté du 26 décembre 2022 relatif à la tarification des risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles pour l'année 2023*.

² Art. L. 242-5 et D. 242-6-12 du code de la sécurité sociale.

³ Art. D. 242-6-13 du code de la sécurité sociale.

⁴ Cf. *rapport n° 99 de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, déposé le 2 novembre 2022 – Commentaire de l'article 49*.

En cas de succession d'employeurs, la maladie professionnelle est présumée avoir été contractée auprès du dernier employeur au moment où elle survient. Toutefois, lorsque la victime a été exposée au risque successivement dans plusieurs établissements d'entreprises différentes sans qu'il soit possible de déterminer celle dans laquelle l'exposition au risque a provoqué la maladie, **l'employeur peut contester auprès de la Carsat l'imputation sur son compte des conséquences financières de la maladie professionnelle et demander son inscription sur un compte spécial**¹.

Sans préjudice d'une demande d'inscription au compte spécial, l'employeur peut solliciter le retrait de son compte des dépenses afférentes à une maladie professionnelle lorsque la victime n'a pas été exposée au risque à son service. Il appartient alors à la Carsat qui a inscrit les dépenses au compte de cet employeur de rapporter la preuve que la victime a été exposée au risque de la maladie dans l'un de ses établissements².

Le coût des maladies professionnelles inscrites au compte spécial est **mutualisé entre les employeurs** à travers la majoration de cotisation M3 (*cf. supra*).

Par ailleurs, la Carsat peut accorder des ristournes sur la cotisation ou imposer des cotisations supplémentaires pour tenir compte soit des mesures de prévention ou de soins prises par l'employeur, soit des risques exceptionnels présentés par l'exploitation³.

B. La proposition de mutualiser le coût des maladies professionnelles à effet différé dans le temps

Introduit à l'Assemblée nationale par deux amendements identiques du Gouvernement et de M. Paul Christophe (groupe Démocrate), l'article 2 *ter* tend à modifier l'article L. 242-5 du code de la sécurité sociale afin de **permettre la mutualisation entre les entreprises des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps**, dans l'objectif de favoriser l'emploi des salariés âgés.

Cette mesure n'aurait pas d'impact sur la prise en charge de la pathologie du salarié par la branche AT-MP.

Les modalités de cette mutualisation pourront être prévues par le décret fixant les règles de la tarification AT-MP. Selon les informations transmises par la direction de la sécurité sociale, elles seront déterminées après un dialogue avec les partenaires sociaux.

¹ Arrêté du 16 octobre 1995 pris pour l'application des articles D. 242-6-5 et D. 242-6-7 du code de la sécurité sociale relatif à la tarification des risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

² Cour de Cassation, 2^e chambre civile, 1^{er} décembre 2022, n° 20-22.760.

³ Art. L. 242-7 du code de la sécurité sociale.

II - La position de la commission : une mesure à rendre impérative

Les rapporteurs considèrent que 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 de nature à lever un frein à l'emploi des seniors.

Toutefois, une telle mesure semble déjà pouvoir être prise par voie réglementaire. Formuler comme une simple faculté le renvoi au décret de ce dispositif n'ouvre donc aucune possibilité nouvelle par rapport au droit existant.

Sur la proposition des rapporteurs, la commission a ainsi adopté un **amendement n° 2114** rendant impérative la mutualisation du coût des maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps. Elle a également étendu cette mesure au régime des salariés agricoles.

La commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 3

Modifications de l'organisation du recouvrement des cotisations sociales

Cet article vise à annuler le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco et de la Caisse des dépôts et consignations.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par l'amendement qu'elle a adopté.

I - Le dispositif proposé : l'annulation du transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco et de la Caisse des dépôts et consignations

A. Le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco et de la Caisse des dépôts et consignations paraissait peu opportun

1. L'unification du recouvrement social devait être menée progressivement jusqu'en 2024

En 2019¹, sur proposition du Gouvernement, le Parlement a entériné le principe de l'unification du recouvrement social sous la responsabilité de l'Urssaf Caisse nationale dans la perspective de la création d'un système universel de retraites, projet finalement abandonné en 2020.

¹ Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, article 18.

L'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 a ainsi complété les missions des Urssaf, désormais chargées d'assurer :

- **le recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions finançant les régimes de base ou complémentaires de sécurité sociale** rendues obligatoires par la loi à la charge des salariés ou assimilés autres que les salariés agricoles et de leurs employeurs ;

- le recouvrement des cotisations et contributions finançant les régimes de base ou complémentaires de sécurité sociale rendus obligatoires par la loi dues par les travailleurs indépendants, à l'exception des cotisations d'assurance vieillesse de base et complémentaire des professionnels libéraux ;

- le recouvrement des cotisations sociales des professionnels libéraux exerçant une profession non réglementée et qui optent pour le régime micro-social ou pour le régime simplifié des professions médicales (RSPM) ;

- le recouvrement de diverses contributions sociales dues par les personnes ne relevant pas des régimes de protection sociale agricole¹ ;

- le recouvrement de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), de la taxe de solidarité additionnelle (TSA) et de la contribution due au titre du forfait patientèle médecin ;

- le recouvrement des cotisations à l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS), de la contribution due au titre de la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH), des contributions d'assurance chômage, de la contribution à la formation professionnelle et à l'apprentissage, de la contribution à la formation professionnelle des travailleurs indépendants et de la contribution au fonds pour l'emploi hospitalier (FEH) ;

- toute autre activité de recouvrement de cotisations ou contributions qui leur est confiée par la loi ;

- **le contrôle des cotisations, versements et contributions dont elle assure le recouvrement**, sauf pour les éléments dont le contrôle est confié par la loi à un autre organisme ;

- la mise en œuvre des décisions prises par les instances régionales du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) dans le domaine de l'action sociale visant à faciliter le règlement des cotisations et contributions sociales².

¹ Contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement, contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise, forfait social, contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL), contribution de solidarité pour l'autonomie, versement destiné au financement des services de mobilité

² Article L. 213-1 du code de la sécurité sociale.

Sont toutefois exclus du champ de compétence des Urssaf :

- la cotisation supplémentaire sur les émoluments et honoraires des notaires, recouvrée par la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire (CRPCEN) ;

- les cotisations d'assurance vieillesse dues au titre des régimes dont l'ensemble des assurés relève d'un seul employeur (SNCF, RATP, Comédie-Française, Banque de France, *etc.*), recouvrées par ledit employeur ;

- les cotisations d'assurance vieillesse dues au titre des régimes comptant moins de 500 employeurs redevables et acquittant globalement moins de 500 millions d'euros de cotisations par an (régime de retraite des mines, par exemple), recouvrées par les employeurs concernés ;

- les cotisations et contributions dues par les gens de mer résidant de façon durable en France et embarqués sur un navire battant pavillon d'un état étranger, sous certaines conditions¹.

Par la même occasion, la compétence de l'Urssaf Poitou-Charentes a été étendue au recouvrement et au contrôle de l'ensemble des cotisations et contributions dues par les assurés du régime de sécurité sociale des marins.

Un calendrier de mise en œuvre des transferts de recouvrement aux Urssaf courant jusqu'en 2023 a été arrêté par le législateur.

Toutefois, le Parlement a permis au Gouvernement de reporter ou **d'avancer par décret la date de chacun de ces transferts pour une ou plusieurs catégories de cotisations ou contributions, ou de redevables, dans la limite de deux ans.**

Le Gouvernement a usé de cette faculté afin de **repousser d'un an le transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations dues à l'Agirc-Arrco**, initialement prévu pour 2022, du fait de la crise sanitaire².

Conséquemment, le transfert de l'activité de recouvrement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui collecte notamment les cotisations dues à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec) et à l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), ainsi que la contribution due au FEH, devait être **reporté de 2023 à 2024**.

¹ Article L. 213-1-1 du code de la sécurité sociale.

² Décret n° 2021-1532 du 26 novembre 2021 relatif aux modalités de transfert du recouvrement des cotisations destinées au financement du régime de retraite complémentaire obligatoire mentionné à l'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale, article 1^{er}.

**Calendrier d'unification du recouvrement social
avant la promulgation de la LFSS pour 2023**

Date d'effectivité du transfert à l'Urssaf Caisse nationale	Transfert concerné	Acteur
2020	Cotisations maladie des salariés des industries électriques et gazières	Camieg
2021	Cotisations maladie et vieillesse des marins	Enim
2022	Régime spécial des industries électriques et gazières	CNIEG
2023	Cotisations de retraite complémentaire des cadres et non-cadres	Agirc-Arrco
	Cotisations de retraite de certaines professions libérales	Cipav
	Régime spécial des ministres du culte	Cavimac
	Régime spécial des clercs et employés de notaires	CRPCEN
	Contribution due au fonds pour l'emploi hospitalier	FEH (CDC)
	Cotisations de retraite de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL (CDC)
	Cotisations de retraite des agents non titulaires du secteur public	Ircantec (CDC)
	Retraite additionnelle de la fonction publique	ERAFP (CDC)
	Cotisations maladie, vieillesse, famille et AT-MP des mines	CANSSM (CDC)

Source : LFSS pour 2020, LFSS pour 2022 et décret n° 2021-1532 du 26 novembre 2021

2. La poursuite de l'unification du recouvrement social posait question

a) Le transfert de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco aux Urssaf : un intérêt discutable

Le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco était censé présenter quatre avantages essentiels :

- l'amélioration globale de la performance du recouvrement¹ ;
- l'extension des contrôles Urssaf aux cotisations de retraite complémentaire² ;

¹ 400 millions d'euros sur la base d'un taux de recouvrement supérieur de 0,5 point, d'après l'Urssaf Caisse nationale.

² 280 millions d'euros de rendement supplémentaire environ, d'après l'Urssaf Caisse nationale.

- la **réalisation d'économies de gestion** par la mutualisation des moyens¹ ;

- la **simplification des démarches des entreprises** par la constitution d'un interlocuteur unique et la suppression d'un flux de paiement vers l'Agirc-Arrco.

Si les performances des Urssaf en matière de recouvrement semblent bel et bien supérieures à celles de l'Agirc-Arrco, dont le taux de restes à recouvrer (TRAR) à M+12 s'élevait à 0,79 % en 2018 (contre 0,67 % pour les Urssaf) et à 0,96 % en 2019 (contre 0,55 % pour les Urssaf)², le niveau des économies pouvant être envisagées est relativement limité.

En effet, seuls 7,6 % des 2 534 salariés affectés au recouvrement et à la fiabilisation devaient être transférés aux Urssaf, **l'Agirc-Arrco faisant le choix de repositionner les autres en interne.**

Du reste, le projet de transfert ne devait pas entraîner de simplification majeure pour les entreprises, dès lors que :

- la déclaration sociale nominative (DSN)³ ayant permis une simplification substantielle du processus déclaratif, **l'existence de deux flux de paiement ne présente plus aucune difficulté particulière ;**

- **une double interlocution devait impérativement subsister** compte tenu du savoir-faire de l'Agirc-Arrco en matière de calcul des cotisations de retraite complémentaire ;

- compte tenu de la nature du système d'information des Urssaf, le transfert aurait impliqué de solliciter des employeurs les données agrégées relatives à la retraite complémentaire.

b) Des divergences majeures sur le plan de la fiabilisation des données de la déclaration sociale nominative

Tandis que **l'Agirc-Arrco procède au recalcul systématique des cotisations déclarées, à la maille individuelle et au fil de l'eau**, la Cour des comptes a plusieurs fois pointé du doigt **les défaillances des Urssaf en matière de fiabilisation des données individuelles.**

Pour l'heure, les contrôles embarqués des DSN menés par les Urssaf portent essentiellement sur les données agrégées, tandis que la cohérence entre données individuelles et agrégées n'est contrôlée qu'au travers de campagnes thématiques *a posteriori*.

¹ À fin 2021, 734 salariés étaient affectés au recouvrement et au contentieux par les groupes de protection sociale (GPS) constitutifs de l'Agirc-Arrco.

² L'Urssaf Caisse nationale a calculé ses TRAR selon une méthode la plus proche possible de celle de l'Agirc-Arrco. Toutefois, il ne lui a pas été possible de s'aligner totalement, en excluant de ses taux le produit de ses contrôles (l'Agirc-Arrco ne dispose pas de prérogatives de contrôle) et les dettes non recouvrables (comme le fait l'Agirc-Arrco) ; les taux Agirc-Arrco ici présentés sont donc calculés selon une méthode plus favorable que celle retenue par les Urssaf.

³ Article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale.

Fiabilisation à la maille individuelle, fiabilisation à la maille agrégée

Obligatoire depuis 2017, remplaçant la quasi-totalité des formalités déclaratives des employeurs, la DSN est utilisée pour l'alimentation des droits des salariés au fil de l'eau à partir des données de la paie et a ainsi permis de **lier de façon structurelle les cotisations déclarées et les droits ouverts**.

Toutefois, **ce lien implique que soit garantie la fiabilité des données déclarées** par les employeurs. En l'espèce, **le Groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » (GIP MDS) assure divers contrôles normatifs**, qui portent sur la conformité des données renseignées à la définition déterminée par le cahier technique de la DSN, la cohérence de la présence et/ou du contenu de certains blocs ou rubriques et la recherche d'anomalies importantes.

Une fois ces vérifications effectuées, les organismes chargés du recouvrement des cotisations concernées opèrent des contrôles complémentaires dits « métiers ». Or, à cet égard, les pratiques diffèrent selon les organismes.

L'Agirc-Arrco recouvre les cotisations déclarées par chaque entreprise **à la maille nominative, c'est-à-dire en les rattachant directement à un individu**, en fonction des spécificités de chaque contrat de travail. Avant 2017, l'Agirc-Arrco sollicitait également des employeurs **les données agrégées, calculées à partir de la masse salariale, à l'échelle de l'établissement**. Depuis lors, dans un souci de simplification, elle ne recourt plus qu'aux données individuelles et les agrège elle-même.

Le contrôle et le recalcul des cotisations déclarées est lui aussi effectué à la maille individuelle. Ce niveau avancé de contrôle s'explique notamment par **l'incapacité de l'Agirc-Arrco à recourir à la contrainte**, prérogative de puissance publique permettant aux Urssaf de procéder au recouvrement forcé sans procédure contradictoire préalable¹, et par l'obligation de requérir une contrainte judiciaire, qui s'inscrit dans des délais relativement longs.

Les Urssaf, pour leur part, recouvrent les cotisations **à la fois à la maille individuelle et à la maille agrégée et les contrôlent essentiellement à la maille agrégée**, à l'exception de campagnes de fiabilisation ciblées *a posteriori* ; aussi l'employeur doit-il s'assurer de la cohérence entre les données agrégées et la somme des données individuelles, l'exactitude de ces dernières pouvant être contrôlée à l'occasion d'un contrôle sur pièces ou sur place.

¹ Article L. 244-9 du code de la sécurité sociale.

Si cette pratique convient à un régime en annuités comme le régime général, où l'impact des déclarations sur les droits est relativement diffus (un trimestre validé dès 150 heures de travail au Smic, pension calculée sur la base du salaire annuel moyen des 25 meilleures années, salaires portés au compte dans la limite du plafond annuel de la sécurité sociale), elle présente un risque dans le cadre d'un régime par points comme l'Agirc-Arrco, **où le premier euro cotisé ouvre autant de droits que le dernier.**

L'Urssaf Caisse nationale a donc récemment développé une nouvelle cinématique déclarative, actuellement en cours d'expérimentation par deux Urssaf régionales, qui doit permettre un contrôle au fil de l'eau des données DSN *via* une série d'échanges avec le déclarant, mais sur lequel **l'Agirc-Arrco affirme ne pas disposer d'un recul suffisant.**

Par conséquent, après le transfert, **l'Agirc-Arrco aurait dû continuer d'assurer la fiabilisation des données relatives à la retraite complémentaire** à partir de son propre système d'information, tandis que l'Urssaf Caisse nationale s'est engagée à lui reverser les sommes recalculées par ses soins.

Toutefois, l'Agirc-Arrco ne s'estime pas assurée de pouvoir conserver à terme la capacité de contrôler les données d'assiette et de quotité, mais uniquement l'application des taux dérogatoires. En outre, les conditions de l'extension des contrôles Urssaf aux cotisations Agirc-Arrco n'ont pas fait consensus, l'Agirc-Arrco souhaitant pouvoir calculer elle-même les cotisations qui lui sont dues.

c) D'autres facteurs de risque doivent être pris en considération

Enfin, trois facteurs faisaient peser un risque supplémentaire sur l'opération :

- le maintien d'une double interlocution égalitaire risquant de susciter une forte illisibilité, **l'Agirc-Arrco aurait été privée de son rôle de « point de contact » pour les entreprises**, qui auraient dû s'adresser aux Urssaf, lesquelles auraient pu faire remonter les sollicitations à l'Agirc-Arrco ;

- la phase pilote menée avec les éditeurs afin de tester les modalités de contrôle retenues en vue du transfert a été jugée **trop peu représentative de la diversité des cas particuliers** par l'Agirc-Arrco et la Cour des comptes¹ ;

- l'alignement des dates d'appel des cotisations sur celles des Urssaf, soit une anticipation de 10 ou 20 jours, aurait représenté **un impact de 6 milliards d'euros sur la trésorerie des entreprises.**

¹ Le pilote concerne, en octobre 2022, vingt éditeurs de logiciels de paie représentant 90 % du marché et 93 entreprises représentant 17 000 salariés, tandis que le pilote ayant précédé la mise en œuvre du prélèvement à la source comptait 68 éditeurs et 337 entreprises.

Les risques induits par le transfert excédant ses bénéfices, **la commission des affaires sociales du Sénat a préconisé de surseoir au transfert**, le temps pour les Urssaf d'avancer sur le chantier de la fiabilisation et de convaincre les partenaires sociaux¹. L'année supplémentaire de travaux et de négociations ainsi accordée aurait permis à la Cour des comptes de **se prononcer avec un recul suffisant sur la qualité des dispositifs de fiabilisation des données individuelles** mis en œuvre par les Urssaf. Le Parlement aurait alors été pleinement en mesure d'arbitrer en toute connaissance de cause.

d) Le projet de transfert de l'activité de recouvrement de la Caisse des dépôts et consignations et de la Cavimac laissait lui aussi perplexe

La CDC, quant à elle, affiche **des TRAR inférieurs à ceux des Urssaf**, qui s'établissaient, dans le champ du secteur public, à 0,36 % en 2018, à 0,37 % en 2019 et à 0,43 % en 2020. Ainsi, entre 2017 et 2020, le TRAR des cotisations dues à la CNRACL est passé de 0,32 % à 0,3 % et celui des cotisations Ircantec de 0,41 % à 0,31 %. De même, le TRAR des cotisations dues au RAFP au titre de l'année 2018 s'établissait à 0,003 %.

Du reste, **la CDC recalcule les cotisations déclarées à l'Ircantec à la maille individuelle**, tandis que des capacités de fiabilisation sont en cours de développement en ce qui concerne les autres régimes. **Le transfert aurait donc dû être limité à l'encaissement**, tandis que les 30 ETP dédiés au recouvrement, occupés par des agents de droit public, n'auraient pu être transférés aux Urssaf.

La commission des affaires sociales du Sénat avait par conséquent jugé ce transfert peu pertinent.

3. En 2022, le Gouvernement a ajusté les modalités de mise en œuvre des transferts de recouvrement aux Urssaf

Lors de l'examen du PLFSS pour 2023, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements identiques déposés par son rapporteur et des députés membres du groupe Renaissance, du groupe Démocrate et du groupe Les Républicains tendant à annuler le transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire des salariés du secteur privé.

Après avoir envisagé de procéder au transfert en deux phases, en commençant par les grandes entreprises en 2023 et en le mettant en œuvre pour les autres en 2024, **le Gouvernement a intégré, dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, une disposition prévoyant son report intégral au 1^{er} janvier 2024** « afin de sécuriser les conditions de réussite de ce transfert et

¹ Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales sur l'unification du recouvrement social par M. René-Paul Savary et Mme Cathy Apourceau-Poly, sénateur et sénatrice (n° 725, 2021-2022), 21 juin 2022.

de répondre aux demandes exprimées par certains partenaires sociaux » et de « prioriser la réforme des retraites dans le cadre des discussions engagées avec les partenaires sociaux et éviter qu'aucun autre sujet, même déconnecté, n'interfère avec les concertations en cours ».

Il était également prévu de repousser le transfert du recouvrement des cotisations dues à la CNRACL, à l'Ircantec et à l'ERAFP et de la contribution due à la FEH, géré par la CDC, **au 1^{er} janvier 2025**.

Dans le même temps, le Gouvernement envisageait de transférer aux Urssaf, en même temps que le recouvrement des cotisations dues à l'Agirc-Arrco, celui :

- des cotisations de retraite complémentaire dues par les salariés expatriés, recouvrées par Malakoff Humanis International Agirc-Arrco¹ ;
- de la cotisation à l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), recouvrée par l'Agirc-Arrco².

Enfin, le texte complétait les missions des Urssaf afin de les charger de la **fiabilisation des déclarations des employeurs** et de la **correction des anomalies détectées**, le cas échéant par le biais d'une DSN de substitution, étant précisé que l'Urssaf Caisse nationale pourrait **déléguer, par voie de convention, cette activité de fiabilisation aux organismes attributaires** des cotisations recouvrées, notamment l'Agirc-Arrco.

Le Sénat ayant adopté, à **une très large majorité**, un amendement du sénateur Alain Milon annulant le transfert de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco et de la CDC, **le Gouvernement a réintroduit ces dispositions dans le texte réputé adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution**.

B. Le Gouvernement a finalement renoncé à la poursuite de l'unification du recouvrement social

1. Plusieurs transferts de recouvrement aux Urssaf seraient annulés

Constatant que *« malgré plusieurs années d'échange et de travaux pour en expliquer la portée, analogue à celle des précédents projets, les inquiétudes, notamment des partenaires gestionnaires du régime de retraite complémentaire des salariés, n'ont pas pu être levées »*, le Gouvernement estime aujourd'hui que *« le lien fait par certains acteurs entre ce projet et les enjeux propres à la réforme des retraites ne permet pas de travailler à sa concrétisation »* et, par conséquent, *« préfère retirer ce projet de réforme »*³.

¹ Accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 instituant le régime Agirc-Arrco de retraite complémentaire, article 11.

² Accord national interprofessionnel du 12 juillet 2011 relatif à l'association pour l'emploi des cadres, article 14.

³ Fiches d'évaluation préalable des articles du PLFRSS pour 2023.

Il est donc proposé d'abandonner le transfert aux Urssaf du recouvrement :

- des cotisations de retraite complémentaire des salariés du secteur privé, à l'exception de celles qui sont recouvrées dans le cadre d'un dispositif simplifié de déclaration et de paiement du salaire, des cotisations et contributions sociales et du prélèvement à la source, c'est-à-dire le chèque emploi-service universel (Cesu), le titre emploi-service entreprise (TESE) et le chèque-emploi associatif (CEA)¹, déjà recouvrées de cette manière par les Urssaf actuellement ;

- de la cotisation à l'APEC ;

- des cotisations de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers² ;

- des cotisations de retraite complémentaire des agents contractuels de droit public³ ;

- des cotisations de retraite additionnelle de la fonction publique⁴ ;

- et de la contribution due au FEH⁵ (1° et 2° du I, II et III).

2. Les acteurs du recouvrement devraient agir de manière coordonnée

En parallèle, des actions de coordination entre les Urssaf et l'Agirc-Arrco seraient de nouveau mises en œuvre. Seraient ainsi rétablies les anciennes dispositions prévoyant :

- que la réponse apportée par les Urssaf et les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) à un cotisant au sujet de l'application à une situation précise de la législation relative aux conditions d'affiliation au régime général ou de la législation relative aux cotisations et contributions sociales qu'ils contrôlent, ainsi que sur toute demande portant sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, est opposable pour l'avenir non seulement à ces organismes, mais également aux institutions de retraite complémentaire (IRC)⁶, fédérées au sein de l'Agirc-Arrco, en tant qu'elle porte :

o sur la législation relative à la réduction générale des cotisations et contributions patronales sur les rémunérations inférieures à 1,6 Smic⁷ ;

¹ Article L. 133-5-6 du code de la sécurité sociale.

² Ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics, article 3.

³ Article L. 921-2-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, article 76.

⁵ Loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique, article 14.

⁶ Article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale.

⁷ Article L. 241-13 du code de la sécurité sociale.

○ sur l'exonération de cotisations patronales dont bénéficient les employeurs d'une aide à domicile¹ ;

○ sur l'exonération de cotisations patronales dont bénéficient les employeurs situés en outre-mer, dite exonération « Lodeom »² ;

○ ou sur tout point de droit susceptible d'avoir une incidence sur les allègements des cotisations patronales dues au titre des régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires³ (**3° du I**).

- que, lorsqu'une demande d'échéancier de paiement est adressée par un cotisant à une Urssaf ou à une CGSS, cet organisme la communique, ainsi que sa réponse, aux IRC dans le cotisant relève ;

- que, dans des conditions déterminées par décret, l'octroi d'un échéancier de paiement par une Urssaf ou une CGSS emporte également le bénéfice d'un échéancier de paiement similaire au titre des cotisations patronales restant dues, le cas échéant, au titre des régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires ;

- que, lorsqu'il est statué sur l'octroi à une entreprise d'un plan d'apurement par plusieurs créanciers publics, l'Urssaf ou la CGSS reçoit mandat des IRC dont le cotisant relève pour prendre toute décision sur les créances qui les concernent, le cas échéant⁴ ;

- qu'une convention conclue entre un représentant des IRC et l'Urssaf Caisse nationale et approuvée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale détermine :

○ les modalités selon lesquelles les Urssaf, les CGSS et les IRC mettent à disposition des employeurs ou leur délivrent des informations de manière coordonnée, notamment, le cas échéant, les constats d'anomalies et les demandes de rectifications qu'ils adressent à la réception et à l'issue de l'exploitation des données de la DSN et portant sur l'application de la législation relative à la réduction générale des cotisations et contributions patronales sur les rémunérations inférieures à 1,6 Smic, sur l'exonération de cotisations patronales dont bénéficient les employeurs d'une aide à domicile, sur l'exonération « Lodeom » ou sur tout point de droit dont l'application est susceptible d'avoir une incidence sur les allègements des cotisations patronales dues au titre des régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires ;

¹ Article L. 241-10 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 921-4 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article L. 243-6-6 du code de la sécurité sociale.

○ les modalités selon lesquelles, pour remplir cette obligation, l'Urssaf Caisse nationale valide les conditions selon lesquelles est effectuée par les Urssaf, les CGSS et les IRC la vérification de l'exactitude et de la conformité à la législation en vigueur des DSN s'agissant des points susmentionnés ;

○ et les modalités de coordination entre les Urssaf, les CGSS et les IRC permettant un traitement coordonné des demandes et réclamations des cotisants ainsi que la formulation des réponses coordonnées, lorsque ces sollicitations portent sur les points susmentionnés¹ (4° du I).

Enfin, seraient également rétablies les dispositions prévoyant que le principe du privilège de la sécurité sociale², en vertu duquel les organismes de sécurité sociale bénéficient de la priorité dans l'ordre de paiement des créanciers en cas de faillite d'une entreprise, est applicable aux cotisations dues à l'Ircantec³ (5° du I).

Les dispositions relatives à l'annulation du transfert de recouvrement entreraient en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023 et celles qui concernent les cotisations dues à l'Ircantec s'appliqueraient aux cotisations dues au titre des périodes d'activité courant à compter de cette même date (IV).

Le Gouvernement précise que « le retrait de cette seconde phase du transfert conduira à recentrer les moyens importants qui lui sont consacrés, notamment dans le cadre du pilote qui a été mis en place avec l'Agirc-Arrco en 2022-2023 en vue de la généralisation en 2024, vers le renforcement des processus de fiabilisation au sein du réseau recouvrement de la sécurité sociale ». D'après lui, l'abandon du transfert représenterait 40 millions d'euros de moindres recettes à l'horizon 2027.

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article dans sa version initiale.

III - La position de la commission : le Sénat a préconisé il y a plusieurs mois déjà l'abandon de ces transferts de recouvrement

La commission se réjouit de constater que le Gouvernement a reconsidéré la position exprimée en novembre dernier par le Sénat par 302 voix contre 28.

¹ Article L. 243-6-7 du code de la sécurité sociale.

² Articles L. 243-4 et L. 243-5 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 921-2-1 du code de la sécurité sociale.

Le rapport de la sénatrice Cathy Apourceau-Poly et du sénateur René-Paul Savary témoignait en effet des importants retards accumulés par le réseau des Urssaf en matière de fiabilisation des données individuelles des cotisants, ce qui faisait craindre à la fois des conséquences sur les droits acquis par les assurés et la mise en œuvre d'un processus particulièrement complexe de contrôle et d'interaction avec les cotisants associant les Urssaf et l'Agirc-Arrco.

Il ne paraît donc pas justifié aux yeux de la commission de bouleverser un système de recouvrement qui a fait ses preuves, sans certitude sur les modalités exactes de sa refonte et sur les économies attendues de la réforme, qui plus est contre la volonté unanime des partenaires sociaux.

En revanche, il est important que l'Urssaf Caisse nationale continue, au cours des prochaines années, à développer ses capacités de fiabilisation des données individuelles, indispensables à la garantie d'un lien étroit entre cotisations et droits.

Du reste, il serait souhaitable que de nouvelles synergies émergent entre les Urssaf et l'Agirc-Arrco, notamment autour du contrôle des cotisations de retraite complémentaire dans le cadre des contrôles sur pièces et sur place diligentés par les Urssaf.

En tout état de cause, la commission a adopté un amendement rédactionnel n° 2115 de la rapporteure générale.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par l'amendement qu'elle a adopté.

Article 4

Tableaux d'équilibre des régimes obligatoires

Cet article rectifie, par branche, les prévisions de recettes et le tableau d'équilibre pour 2023 de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

Cet article fait partie des dispositions **devant obligatoirement figurer dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale**, conformément aux dispositions de la loi organique du 14 mars 2022.

Article L.O. 111-3-11 du code de la sécurité sociale

(extraits)

La loi de financement rectificative :

1° Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;

Il présente le tableau d'équilibre rectifié contenant, par branche, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale pour 2023.

Ce tableau, qui agrège les régimes obligatoires de base et le FSV, faisait apparaître une prévision de déficit consolidé de 7,5 milliards d'euros selon la répartition par branches suivante.

**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

Par rapport à la prévision de la LFSS pour 2023, l'évolution n'est que très peu significative.

En effet, comme cela a été indiqué dans le commentaire de l'article liminaire, le Gouvernement n'a pas fait évoluer les prévisions macroéconomiques sur lesquelles il s'est appuyé cet automne.

Il ne fait donc que tirer les conséquences, pour la seule année 2023, de la réforme des retraites proposée par le présent texte. Or celles-ci sont faibles et font apparaître, paradoxalement, une légère dégradation du solde de la branche vieillesse de 0,4 milliard d'euros. Celle-ci est due :

- d'une part, à l'augmentation des dépenses à hauteur de 600 millions d'euros en raison notamment de la majoration des minima de pension ;

- d'autre part, en sens inverse, à une économie de 200 millions d'euros grâce à la première application du relèvement des bornes d'âge à compter du 1^{er} septembre.

Au total, le déficit consolidé des ROBSS et du FSV serait dégradé de ce montant, passant de 7,1 à 7,5 milliards d'euros.

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

III - La position de la commission

La rapporteure générale prend acte de la rectification des comptes 2023 proposée par le présent article.

Elle souligne toutefois qu'**il reviendra au Gouvernement d'amender le présent article** afin de tenir compte :

- d'une part, de **l'augmentation de 750 millions d'euros de l'Ondam 2023** proposée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale (cf. commentaire de l'article 15) ;

- d'autre part, **le cas échéant, des effets sur l'année 2023 des votes du Parlement** relatifs à la présente réforme des retraites.

Sous le bénéfice de ces observations, elle propose, à ce stade, l'adoption de cet article sans modification.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 5

**Objectif d'amortissement de la dette sociale
et affectation de recettes au FRR et au FSV**

Cet article rectifie, pour l'année 2023, l'objectif d'amortissement de la dette sociale.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

Cet article fait partie des dispositions **devant obligatoirement figurer dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale**, conformément aux dispositions de la loi organique du 14 mars 2022.

Article L.O. 111-3-11 du code de la sécurité sociale

(extraits)

La loi de financement rectificative : (...)

3° Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit.

Le **I** du présent article rectifie **l'objectif d'amortissement** au titre de l'année à venir de la seule Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) à **17,7 milliards d'euros**. Ce montant est le même que celui qui figure au sein de l'article 24 de la LFSS pour 2023. Au 31 décembre 2023, l'amortissement cumulé représenterait ainsi 241,6 milliards d'euros. Compte tenu des nouveaux transferts¹ prévus en application de la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, la dette nette à amortir par la Cades devrait s'élever à 154,9 milliards d'euros au 31 décembre 2023.

Le **II** du présent article confirme lui aussi les dispositions de la LFSS pour 2023, en affectant un montant nul de recettes au Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

De même, le **III** confirme l'absence de mise en réserve de recettes au sein du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

¹ Un montant de transferts de 36 milliards d'euros est prévu en 2023.

III - La position de la commission

La commission, prenant acte de la confirmation des prévisions figurant à l'article 24 de la LFSS pour 2023, ne propose pas de modification de cet article.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 6

Approbation de l'annexe A

Cet article propose d'approuver le rapport constituant l'annexe A du présent PLFRSS.

La commission, qui a adopté un amendement inscrivant dans la loi le principe d'une compensation intégrale par l'État, dès 2023, des surcoûts pour les employeurs publics engendrés par l'augmentation des cotisations patronales à la CNRACL, vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

I - Le dispositif proposé

L'annexe qu'il est proposé d'approuver est une obligation introduite par la loi organique du 14 mars 2022.

Article L.O. 111-4-2 du code de la sécurité sociale

Le projet de loi de financement rectificative est accompagné d'un rapport décrivant, pour les quatre années à venir, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, par branche, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Ce rapport précise les hypothèses sur lesquelles repose la prévision de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces hypothèses prennent en compte les facteurs concourant à l'évolution tendancielle de cet objectif ainsi que l'impact attendu des mesures nouvelles.

En outre, ce rapport présente, le cas échéant, pour l'année à laquelle se réfère le projet de loi, une mise à jour des écarts mentionnés au troisième alinéa de l'article LO 111-4 ainsi que les raisons et hypothèses justifiant ces écarts.

Le Gouvernement n'a pas modifié les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles repose la trajectoire financière quadriennale de la sécurité sociale par rapport à la LFSS pour 2023. Ces hypothèses sont rappelées par le tableau ci-après.

**Principaux éléments retenus pour l'élaboration des prévisions
de recettes et objectifs de dépenses**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIB en volume.....	1,8 %	-7,8 %	6,8 %	2,7 %	1,0 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %
Masse salariale secteur privé *.....	3,1 %	-5,7 %	8,9 %	8,6 %	5,0 %	3,9 %	3,6 %	3,4 %
Inflation hors tabac	0,9 %	0,2 %	1,6 %	5,4 %	4,3 %	3,0 %	2,1 %	1,75 %
Revalorisations au 1er janvier **.....	0,3 %	1,0 %	0,4 %	3,1 %	2,8 %	4,9 %	3,2 %	2,2 %
Revalorisations au 1er avril **.....	0,5 %	0,3 %	0,2 %	3,4 %	3,7 %	3,6 %	3,2 %	2,2 %
ONDAM.....	2,7 %	9,4 %	8,7 %	2,6 %	-1,2 %	2,4 %	2,7 %	2,6 %
ONDAM hors covid.....	2,7 %	3,3 %	6,3 %	5,6 %	3,5 %	2,8 %	2,7 %	2,6 %

* *Masse salariale du secteur privé. Hors prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et prime de partage de la valeur ajoutée, la progression serait de 4,8 % en 2023.*

** *En moyenne annuelle, incluant les effets en moyenne annuelle de la revalorisation anticipée au 1er juillet 2022 de 4,0 %.*

Source : PLFRSS pour 2023

Sur le fondement de ces hypothèses, la trajectoire quadriennale ne diffère que du fait des effets budgétaires de la réforme des retraites issue du présent projet de loi.

Le tableau suivant rend compte de cette nouvelle perspective pour les comptes de la sécurité sociale à l'horizon de 2026 – horizon pendant lequel les effets de la réforme sur les comptes de la branche vieillesse demeurent limités.

Prévisions des recettes, dépenses et soldes des régimes de base et du FSV

(en milliards d'euros)

	2019	2020	2021	2022 (p)	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)
Maladie								
Recettes	216,6	209,8	209,4	221,0	231,2	238,4	244,7	251,7
Dépenses	218,1	240,3	235,4	242,9	238,4	243,9	249,7	254,9
Solde	-1,5	-30,5	-26,1	-21,9	-7,2	-5,4	-5,0	-3,2
Accidents du travail et maladies professionnelles								
Recettes	14,7	13,5	15,1	16,2	17,0	16,9	17,5	18,2
Dépenses	13,6	13,6	13,9	14,2	14,8	15,3	15,7	16,1
Solde	1,1	-0,1	1,3	2,0	2,2	1,6	1,8	2,1
Famille								
Recettes	51,4	48,2	51,8	53,5	56,7	58,5	60,3	62,2
Dépenses	49,9	50,0	48,9	50,9	55,3	57,7	59,8	61,4
Solde	1,5	-1,8	2,9	2,6	1,3	0,8	0,5	0,8
Vieillesse								
Recettes	240,0	241,2	249,4	258,9	269,7	281,8	291,1	299,3
Dépenses	241,3	246,1	250,5	261,9	273,7	290,1	303,6	314,2
Solde	-1,3	-4,9	-1,1	-3,0	-3,9	-8,3	-12,6	-14,9
Autonomie								
Recettes			32,8	35,0	36,3	40,3	41,3	42,5
Dépenses			32,6	35,4	37,5	39,6	41,1	42,4
Solde			0,3	-0,4	-1,3	0,7	0,2	0,2
Régimes obligatoires de base de sécurité sociale consolidés								
Recettes	509,1	499,3	544,2	569,6	593,2	617,5	636,2	655,0
Dépenses	509,2	536,5	567,0	590,3	601,1	628,1	651,3	670,1
Solde	-0,2	-37,3	-22,7	-20,7	-8,8	-10,7	-15,0	-15,1
Fonds de solidarité vieillesse								
Recettes	17,2	16,7	17,7	19,8	20,6	21,5	22,2	23,1
Dépenses	18,8	19,1	19,3	18,0	19,3	19,7	19,9	20,3
Solde	-1,6	-2,5	-1,5	1,8	1,3	1,8	2,3	2,8
Régimes obligatoires de base et Fonds de solidarité vieillesse								
Recettes	508,0	497,2	543,0	571,8	594,9	619,6	638,9	658,1
Dépenses	509,7	536,9	567,3	590,7	602,4	628,5	651,6	670,4
Solde	-1,7	-39,7	-24,3	-18,9	-7,5	-8,9	-12,7	-12,3

Source : Projet de loi n° 760 (XVI^e législature, Assemblée nationale, 23 janvier 2023)

Par rapport au tableau de la LFSS pour 2023, la **branche vieillesse**, après une dégradation de 400 millions d'euros en 2023 (cf. commentaire de l'article 4), se redresse progressivement pour afficher, en 2026, un **solde amélioré de 800 millions d'euros**.

À l'inverse, **la branche AT-MP reste en excédent mais dans des proportions réduites par rapport à la LFSS pour 2023**. Ainsi, en 2026, cet excédent serait ramené à 2,1 milliard d'euros au lieu de 3,3 milliards d'euros, sous l'effet du transfert de cotisations patronale de la branche AT-MP vers la branche vieillesse. Cette mesure, de niveau réglementaire, ne figure d'ailleurs dans le présent PLFRSS qu'au travers de cette annexe.

On relève une légère dégradation du solde des branches maladie et autonomie, compris entre 100 et 200 millions d'euros, du fait du financement du fonds de prévention de l'usure professionnelle en soutien aux employeurs des établissements publics de santé et médico-sociaux et du financement des trimestres cotisés au titre de l'assurance vieillesse des aidants (AVA).

Au bout du compte, la trajectoire globale des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) se dégrade légèrement par rapport à la LFSS pour 2023, avec un **déficit consolidé de 12,3 milliards d'euros en 2026** (au lieu de 11,6 milliards d'euros). 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.

Bien que les effets de la présente réforme des retraites soient progressifs et que l'horizon de redressement retenu soit l'année 2030, elle ne suffira probablement pas à elle seule à ramener à l'équilibre les comptes de la sécurité sociale pris dans leur ensemble.

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

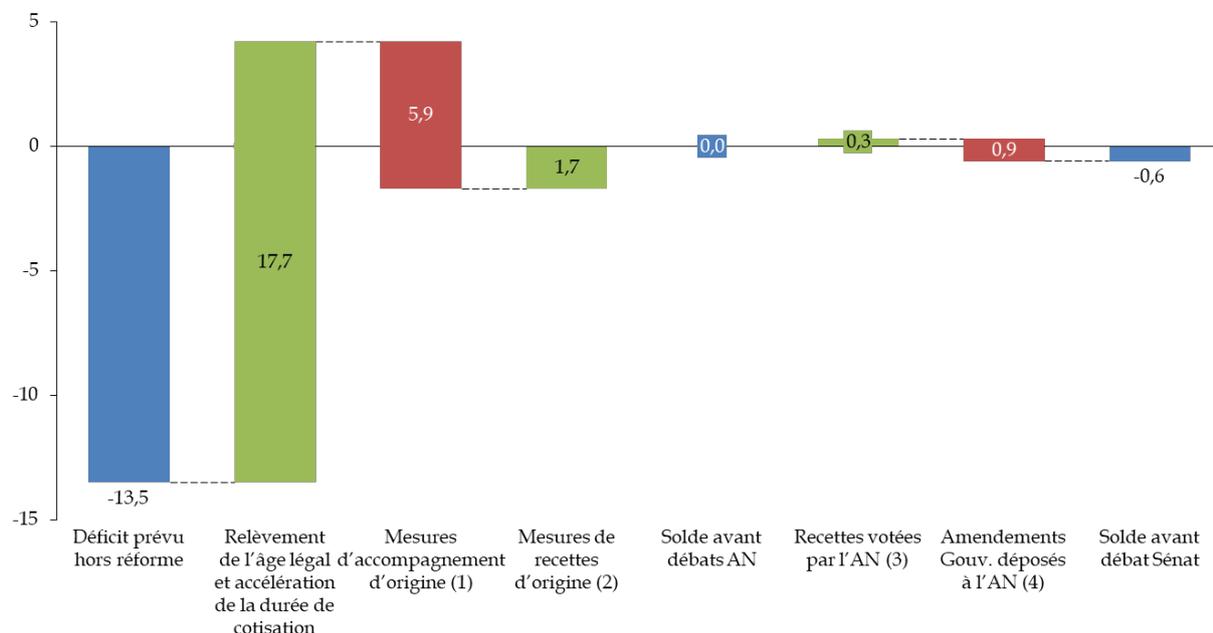
III - La position de la commission

Malgré sa perspective quadriennale, le présent article n'offre qu'un horizon limité au retard du caractère progressif de la montée en puissance des effets de la réforme des retraites contenue dans le présent PLFRSS.

En cohérence avec l'objectif affiché, et partagé par la commission, d'un retour à l'équilibre financier du système de retraites en 2030 (par rapport à une prévision de déficit de 13,5 milliards d'euros à cette date sans réforme), le tableau suivant retrace, à cet horizon et par catégorie, l'effet des différentes mesures qui figurent dans le présent PLFRSS ou qui ont été proposées ou acceptées par le Gouvernement à l'Assemblée nationale.

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).

Sources : 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.

La rapporteure générale souligne donc 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.

C'est cette même logique qui la conduit à souscrire à l'augmentation de cotisation patronale pour la CNRACL, régime qui devient structurellement déficitaire. Cependant, à son initiative, la commission a adopté un **amendement n° 2116** inscrivant expressément dans la loi le principe de compensation intégrale par l'État, dès 2023, du surcoût engendré par cette hausse pour les employeurs publics concernés.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

DEUXIÈME PARTIE

DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR L'EXERCICE 2023

TITRE I^{ER}

RECULER L'ÂGE DE DÉPART EN TENANT COMPTE DES SITUATIONS D'USURE PROFESSIONNELLE

Article 7

Relèvement de l'âge légal de départ à 64 ans et accélération du calendrier de relèvement de la durée d'assurance

Cet article vise à reporter l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans et à accélérer l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein à 172 trimestres.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

I - Le dispositif proposé : le report de l'âge d'ouverture des droits et l'accélération de l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein

A. Des mesures paramétriques sont nécessaires pour rétablir l'équilibre financier du système de retraite

1. L'âge d'ouverture des droits n'a pas été relevé depuis 2010

a) L'âge légal de départ en retraite est fixé à 62 ans, tandis qu'une limite d'âge s'impose aux fonctionnaires

Ramené, en 1982¹, de 65 à 60 ans, l'âge d'ouverture des droits de droit commun a été relevé en 2010², pour le porter à 62 ans pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1955³.

¹ Ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles.

² Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, article 18 ; loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, article 88.

³ Article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale ; article L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Les fonctionnaires, pour leur part, se voient également appliquer une limite d'âge au-delà de laquelle ils ne peuvent être maintenus en fonction. Cette limite est fixée à 67 ans pour les fonctionnaires appartenant à la catégorie sédentaire¹ et peut être reculée :

- d'une année par enfant à la charge du fonctionnaire, sans que la prolongation d'activité puisse être supérieure à trois ans² ;

- d'une année pour tout fonctionnaire qui, au moment où il atteignait sa cinquantième année, était parent d'au moins trois enfants vivants, à la condition qu'il soit apte à l'exercice de ses fonctions, ce recul ne pouvant se cumuler avec le précédent que si l'un des enfants à charge est atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 % ou ouvre droit au versement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)³ ;

- d'une année par enfant mort pour la France dont le fonctionnaire est un ascendant⁴ ;

- sur la demande du fonctionnaire dont la durée des services liquidables est inférieure à la durée requise pour l'obtention du taux plein lorsqu'il atteint la limite d'âge qui lui est applicable dans le corps ou le cadre d'emplois auquel il appartient, sous réserve de l'intérêt du service et de son aptitude physique et sans que cette prolongation ne puisse avoir pour effet de maintenir le fonctionnaire concerné en activité au-delà de la durée des services liquidables requise pour l'obtention du taux plein ni au-delà d'une durée de dix trimestres⁵ ;

- sur la demande du fonctionnaire appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois dont la limite d'âge est inférieure à 67 ans lorsqu'il atteint cette limite d'âge et sous réserve de son aptitude physique, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 67 ans⁶.

La limite d'âge applicable aux agents contractuels de droit public est elle aussi fixée à 67 ans⁷.

b) Les membres de certains corps ou cadres d'emplois de la fonction publique bénéficient d'une possibilité de départ à 52 ou 57 ans

(1) Les agents publics assumant des fonctions risquées et pénibles relèvent de la catégorie active

Les fonctionnaires ayant accompli au moins 17 ans de services dans des emplois classés dans la catégorie active, qui présentent un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles, sont éligibles à un départ en

¹ Article L. 556-1 du code général de la fonction publique.

² Article L. 556-2 du code général de la fonction publique.

³ Article L. 556-3 du code général de la fonction publique.

⁴ Article L. 556-4 du code général de la fonction publique.

⁵ Article L. 556-5 du code général de la fonction publique.

⁶ Article L. 556-7 du code général de la fonction publique.

⁷ Article L. 556-11 du code général de la fonction publique.

retraite à 57 ans¹. Avant la réforme des retraites de 2010, la condition d'âge était fixée à 55 ans² et celle de durée de services actifs à 15 ans³. Les emplois concernés sont déterminés par décret⁴.

La limite d'âge applicable aux fonctionnaires appartenant à la catégorie active est plus précoce que celle des fonctionnaires de la catégorie sédentaire afin de garantir que leur condition physique leur permette d'assumer leurs fonctions. Elle est ainsi fixée à 62 ans de façon générale et à 64 ans pour les contrôleurs des affaires maritimes et les syndics des gens de mer⁵.

(2) Les fonctionnaires classés dans la catégorie super-active bénéficient d'un âge de départ minoré

Des dispositions législatives spécifiques classent en outre certains emplois en catégorie super-active.

À ce titre, les fonctionnaires appartenant aux corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire⁶ ou les fonctionnaires actifs de la police nationale⁷ bénéficiaient, avant 2010, d'un départ en retraite anticipée à 50 ans, sous réserve qu'ils aient accompli 25 ans de services dans ces emplois. En 2010⁸, ces seuils ont été relevés à 52 ans et 27 ans de services.

Les fonctionnaires des réseaux souterrains des égouts et les membres du corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police bénéficient également d'un départ anticipé à 52 ans, à condition d'avoir accompli au moins 32 ans de services et effectué au moins 12 années de service dans les réseaux souterrains des égouts ou le corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police, dont la moitié de cette durée accomplie de manière consécutive lors de leur admission à la retraite⁹.

¹ Article L. 24 du code des pensions civiles et militaires.

² Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, article 23.

³ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, article 36.

⁴ Articles R. 34 du code des pensions civiles et militaires de retraite ; tableau des emplois classés en catégorie active annexé au code des pensions civiles et militaires de retraite (Annexe « Article Emplois classés »).

⁵ Article L. 556-1 du code général de la fonction publique ; loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, article 31.

⁶ Loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, article 24.

⁷ Loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de police, article 2.

⁸ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, article 38.

⁹ Articles L. 416-1 et L. 444-5 du code des communes ; décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, article 25.

Les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, quant à eux, sont éligibles à un départ à 52 ans lorsqu'ils ont effectué au moins 17 années de services dans des emplois classés dans la catégorie active¹.

Par dérogation, la limite d'âge des fonctionnaires actifs de la police nationale est comprise entre 57 et 62 ans², celle des fonctionnaires appartenant à l'un des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire à 57 ans³ et celle des ingénieurs du contrôle de la navigation à 59 ans, sans possibilité de report⁴.

**Les différents corps classés en catégorie active
dans les trois versants de la fonction publique**

		Âge d'ouverture des droits	Limite d'âge
Fonction publique de l'État	Personnels actifs de la police nationale	52 ans	57 ans
	Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	52 ans	57 ans
	Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	52 ans	59 ans
	Personnels de la surveillance des douanes	57 ans	62 ans
	Instituteurs	57 ans	62 ans
	Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	57 ans	62 ans
	Éducateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse	57 ans	62 ans
	Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires	57 ans	62 ans
	Contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de mer (certains emplois)	57 ans	64 ans

¹ Loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, article 4.

² Article L. 556-8 du code général de la fonction publique.

³ Article L. 556-9 du code général de la fonction publique.

⁴ Article L. 556-10 du code général de la fonction publique.

		Âge d'ouverture des droits	Limite d'âge
Fonction publique territoriale	Agents des réseaux souterrains des égouts	52 ans	62 ans
	Agents du corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police	52 ans	62 ans
	Sapeurs-pompiers professionnels	57 ans	62 ans
	Agents de salubrité	57 ans	62 ans
	Agents de police municipale	57 ans	62 ans
	Agents de surveillance de la préfecture de police	57 ans	62 ans
	Agents d'entretien et agents techniques (certains emplois)	57 ans	62 ans
Fonction publique hospitalière	Personnels infirmiers et personnels paramédicaux en contact avec les malades n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010	57 ans	62 ans
	Autres personnels hospitaliers (aides-soignants, agents de services hospitaliers)	57 ans	62 ans
	Assistants sociaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec les malades	57 ans	62 ans
	Puéricultrices en fonction dans les services de pédiatrie n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 31 du décret n° 2010-1139 du 29 septembre 2010	57 ans	62 ans
	Maîtres ouvriers et ouvriers professionnels (certaines fonctions)	57 ans	62 ans
	Agents d'entretien (certaines fonctions)	57 ans	62 ans
	Agents de service mortuaire et de désinfection	57 ans	62 ans

Source : Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, Les catégories actives de la fonction publique, 25 mai 2016, d'après la DGAFP

Le cas des militaires

Aucune condition d'âge n'est applicable aux officiers de carrière justifiant de 27 ans de services effectifs, aux non-officiers justifiant de 17 ans de services effectifs¹ et aux officiers sous contrat atteignant la limite de durée des services qui leur est applicable, soit 20 ans².

S'ils ne justifient pas de la durée de services requise à l'âge de 52 ans, une possibilité de départ en retraite à cet âge leur est accordée sous réserve qu'ils aient accompli 15 ans de services effectifs. Dans le cas contraire, le militaire doit attendre, pour liquider sa pension, d'atteindre l'âge d'ouverture des droits de droit commun³, soit 62 ans.

En tout état de cause, la liquidation de la pension intervient lorsque le militaire est radié des cadres par limite d'âge.

2. Le bénéfice du taux plein est conditionné à la justification d'une durée d'assurance minimale

a) L'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein s'opère progressivement depuis 2014

(1) Le montant de la pension dépend du nombre de trimestres validés

La durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein a été allongée en 2014⁴. Cette réforme, en cours de montée en charge, doit porter la durée requise à 172 trimestres, soit 42 annuités, pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1973⁵.

¹ Article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

² Article L. 4139-16 du code de la défense.

³ Article L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁴ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, article 2.

⁵ Article L. 161-17-3 du code de la sécurité sociale ; article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

**Durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein
en fonction de la génération de l'assuré**

Génération	Durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein
1955 à 1957	166 trimestres
1958 à 1960	167 trimestres
1961 à 1963	168 trimestres
1964 à 1966	169 trimestres
1967 à 1969	170 trimestres
1970 à 1972	171 trimestres
À partir de 1973	172 trimestres

Source : Article L. 161-17-3 du code de la sécurité sociale

Dans le secteur privé, un trimestre de retraite est validé dès lors que l'assuré justifie d'un salaire annuel assujéti à cotisations équivalent à 150 heures au Smic, dans la limite de quatre trimestres par année civile, ce qui correspond à un salaire équivalent à 600 heures au Smic¹. Jusqu'en 2014², la validation d'un trimestre était conditionnée à la justification d'un salaire de 200 heures au Smic.

Certaines périodes peuvent en outre être assimilées à des trimestres d'assurance. Il s'agit notamment³ :

- des périodes validées au titre de la perception des indemnités journalières (IJ) maladie⁴, accidents du travail⁵ et maternité⁶ ;

- des périodes validées au titre de la perception d'une pension d'invalidité⁷ ;

¹ Articles L. 351-2, R. 351-5 et R. 351-9 du code de la sécurité sociale.

² Décret n° 2014-349 du 19 mars 2014 relatif à la validation des périodes d'assurance vieillesse au titre du versement des cotisations, article 1^{er}.

³ Articles L. 351-3 et R. 351-12 du code de la sécurité sociale.

⁴ Un trimestre est accordé pour chaque période de soixante jours d'indemnisation de l'incapacité physique.

⁵ Un trimestre est accordé pour chaque période de soixante jours d'indemnisation de l'incapacité temporaire et pour chaque trimestre civil comportant une échéance de paiement des arrérages d'une rente pour une incapacité permanente au moins égale à 66 %.

⁶ Un trimestre est accordé pour chaque période de quatre-vingt-dix jours d'indemnisation du congé maternité.

⁷ Un trimestre est accordé pour chaque trimestre civil comportant une échéance du paiement des arrérages de la pension d'invalidité.

- des périodes validées au titre de la perception des allocations chômage¹, de l'allocation aux travailleurs indépendants (ATI)² ou de l'indemnité d'activité partielle³ ;

- des périodes validées au titre du chômage non indemnisé⁴ ;

- des périodes de formation professionnelle⁵ ;

- des périodes pendant lesquelles l'assuré a effectué son service national légal ou a été présent sous les drapeaux par suite de mobilisation ou comme volontaire en temps de guerre ;

- des périodes de détention provisoire⁶.

Pour les fonctionnaires, le nombre de trimestres validés est égal à la durée totale des services effectivement accomplis divisée par le quart de la durée légale annuelle du travail⁷.

(2) Dans les régimes alignés, la pension résulte de l'application d'un taux d'au plus 50 % au salaire annuel moyen des 25 meilleures années

La pension à taux plein servie par les régimes alignés correspond au produit du salaire annuel moyen des 25 meilleures années par le taux de 50 % et un coefficient de proratisation égal au rapport entre le nombre de trimestres validés, pris en compte dans la limite du nombre de trimestres requis pour l'obtention du taux plein, et le nombre de trimestres requis pour l'obtention du taux plein⁸.

¹ Un trimestre est accordé pour chaque période de cinquante jours de chômage indemnisé.

² Un trimestre est accordé pour chaque période de cinquante jours de perception de l'ATI.

³ Un trimestre est accordé pour chaque période d'indemnisation d'au moins 220 heures d'activité partielle.

⁴ Six trimestres sont accordés au maximum pour la première période de chômage non indemnisé, prise en compte dans la limite d'un an et demi. Quatre trimestres sont ensuite accordés au maximum pour chaque période ultérieure de chômage non indemnisé à condition qu'elle succède sans solution de continuité à une période de chômage indemnisé, sauf lorsque l'assuré justifie d'une durée de cotisation d'au moins 20 ans, est âgé d'au moins 55 ans à la date où il cesse de bénéficier des allocations chômage et ne relève pas à nouveau d'un régime de retraite obligatoire, auquel cas le nombre maximal de trimestres accordés dans ce cadre est porté à vingt.

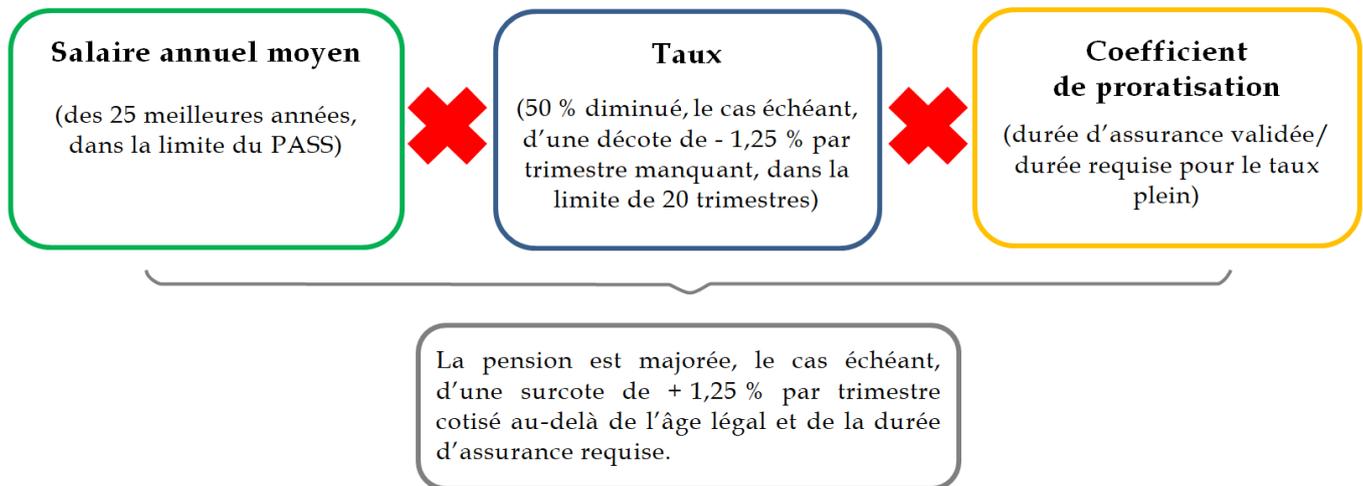
⁵ Un trimestre est accordé pour chaque période de 50 jours de stage de formation professionnelle.

⁶ Un trimestre est accordé pour chaque période de 50 jours de détention provisoire, dans la mesure où celle-ci ne s'impute pas sur la durée de la peine.

⁷ Article R. 7 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁸ Articles L. 351-1, R. 351-27, R. 351-29 du code de la sécurité sociale.

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



Lorsque l'assuré ne justifie pas de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein, le taux plein est diminué par application d'un coefficient de minoration (« décote ») calculé sur la base du plus petit de ces deux nombres :

- le nombre de trimestres correspondant à la durée qui sépare l'âge auquel la pension prend effet du soixante-septième anniversaire de l'assuré ;
- le nombre de trimestres supplémentaires qui serait nécessaire à l'assuré, à la date d'effet de sa pension, pour atteindre la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein.

Pour chaque trimestre ainsi retenu, le taux plein est diminué de 1,25 % (soit 0,625 point)¹. Par construction, la décote ne peut être supérieure à 25 % du montant de la pension (soit 12,5 points), car le nombre de trimestres séparant la date d'effet de la pension du soixante-septième anniversaire de l'assuré ne peut être supérieur à 20 – hors départs en retraite anticipée assortis automatiquement du bénéfice du taux plein et départs en retraite anticipée au titre de la pénibilité, qui s'accompagnent d'une limitation de la décote à 25 %².

Jusqu'en 2010, les assurés atteignant l'âge de 65 ans obtenaient automatiquement le bénéfice du taux plein, même s'ils ne justifiaient pas de la durée d'assurance requise à cet effet. Cet âge d'annulation de la décote a été porté à 67 ans³ dans le cadre de la réforme des retraites de 2010⁴.

¹ Article R. 351-27 du code de la sécurité sociale.

² Article R. 351-27-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 351-8 du code de la sécurité sociale.

⁴ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, article 20.

D'autre part, les trimestres accomplis après l'âge d'ouverture des droits de droit commun et au-delà de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein donnent accès à une majoration (« surcote ») égale à 1,25 % du montant de la pension pour chaque trimestre¹.

(3) Les modalités de calcul des pensions servies aux fonctionnaires sont sensiblement différentes

Dans la fonction publique, le traitement afférent à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins par le fonctionnaire civil ou militaire au moment de la liquidation est multiplié par le taux de liquidation, égal à 75 % au maximum, et un coefficient de proratisation égal au rapport entre la durée des services liquidables, dans la limite de la durée requise pour l'obtention du taux plein, et la durée des services liquidables requise pour l'obtention du taux plein².

Dans le cas où l'assuré ne justifie pas de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein, un coefficient de minoration de 1,25 % par trimestre manquant s'applique au montant de la pension, dans la limite de 20 trimestres. Est retenu pour la détermination du nombre de trimestres manquant le plus petit de ces deux nombres :

- le nombre de trimestres correspondant à la durée qui sépare l'âge auquel la pension est liquidée de la limite d'âge du grade détenu par le pensionné - cette dernière correspondant donc à l'âge d'annulation de la décote applicable aux assurés du secteur privé ;

- le nombre de trimestres supplémentaires qui serait nécessaire, à la date de liquidation de la pension, pour atteindre la durée de services liquidables requise pour l'obtention du taux plein.

¹ Article D. 351-1-4 du code de la sécurité sociale.

² Articles L. 13 et L. 15 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Le cas des militaires

Les règles applicables aux fonctionnaires civils en matière de décote le sont également aux militaires dont la limite d'âge est supérieure ou égale à 57 ans lorsqu'ils sont mis à la retraite à compter de l'âge de 52 ans.

Des règles spécifiques sont applicables aux autres militaires. Pour ceux-ci, lorsque la durée de services militaires effectifs est inférieure à la durée requise pour le bénéfice d'un départ en retraite sans condition d'âge augmentée d'une durée de services effectifs de dix trimestres (soit 29,5 ans pour les officiers de carrière et 17,5 ans pour les non-officiers), le taux plein est diminué à hauteur de 1,25 % par trimestre manquant. Le nombre de trimestres retenu est le plus petit de ces deux nombres :

- le nombre de trimestres manquant, à la date de liquidation de la pension militaire, pour atteindre la durée de services militaires effectifs requise pour le bénéfice d'un départ en retraite sans condition d'âge augmentée d'une durée de services effectifs de dix trimestres ;

- le nombre de trimestres supplémentaires qui serait nécessaire, à la date de liquidation de la pension, pour atteindre la durée de services liquidables requise pour l'obtention du taux plein dans la limite de 20 trimestres.

À l'inverse, lorsque la durée d'assurance est supérieure à la durée requise pour l'obtention du taux plein et que le fonctionnaire civil a atteint l'âge d'ouverture des droits de droit commun, une majoration de pension de 1,25 % par trimestre supplémentaire lui est accordée.

b) Les majorations et bonifications de durée d'assurance permettent d'accorder des trimestres supplémentaires aux assurés placés dans des situations particulières

(1) Dans le secteur privé, plusieurs majorations de durée d'assurance permettent de compenser les difficultés rencontrées par certains assurés ou les charges spécifiques qu'ils supportent

La durée d'assurance peut être accrue d'un nombre déterminé de trimestres sans contrepartie de cotisations dans le cadre de majorations accordées aux assurés satisfaisant à certaines conditions. Les principaux dispositifs correspondent à :

- la majoration de durée d'assurance de quatre trimestres par enfant accordée aux femmes assurées sociales au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de la maternité¹ ;

¹ Article L. 351-4 du code de la sécurité sociale.

- la majoration de durée d'assurance de quatre trimestres par enfant mineur accordée à l'un ou l'autre des deux parents assurés sociaux¹ au titre de l'éducation de l'enfant pendant les quatre années suivant sa naissance ou son adoption² ;

- la majoration de durée d'assurance de quatre trimestres par enfant adopté durant sa minorité accordée à l'un ou l'autre des deux parents assurés sociaux³ au titre de l'incidence de l'accueil de l'enfant et des démarches préalables à celui-ci sur leur vie professionnelle⁴ ;

- la majoration d'un trimestre par période d'éducation de trente mois accordée aux assurés sociaux élevant un enfant ouvrant droit à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et à son complément ou, en lieu et place de ce dernier, à la prestation de compensation du handicap (PCH), dans la limite de huit trimestres⁵ ;

- la majoration d'un trimestre par période de trente mois accordée aux assurés sociaux assumant, au foyer familial, la prise en charge permanente d'un adulte handicapé dont l'incapacité permanente est égale ou supérieure à 80 %⁶ qui est son conjoint, son concubin, son partenaire de PACS ou son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des membres du couple, dans la limite de huit trimestres⁷ ;

- la majoration accordée à l'assuré ayant obtenu un congé parental d'éducation⁸ ou un congé parental accordé aux agents contractuels de droit public⁹, qui accroît la durée d'assurance d'une durée égale à la durée effective du congé parental¹⁰. Cette majoration étant incompatible avec celle qui est accordée au titre de la naissance, de l'adoption ou de l'éducation d'un enfant, elle n'est accordée que si son application est plus favorable à l'assuré que cette dernière ;

¹ Les parents désignent d'un commun accord le bénéficiaire de la majoration ou en définissent la répartition entre eux dans le délai de six mois à compter du quatrième anniversaire de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. En cas de désaccord, la majoration est attribuée à celui des parents qui établit avoir assumé à titre principal l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue. À défaut, la majoration est partagée par moitié entre les deux parents. Le défaut d'option dans le délai prescrit vaut décision conjoint implicite de désignation de la mère.

² Article L. 351-4 du code de la sécurité sociale.

³ Les parents désignent d'un commun accord le bénéficiaire de la majoration ou en définissent la répartition entre eux dans le délai de six mois à compter du quatrième anniversaire de l'adoption de l'enfant. En cas de désaccord, la majoration est attribuée à celui des parents qui établit avoir assumé à titre principal l'accueil et les démarches préalables à celui-ci ou, à défaut, est partagée par moitié entre eux. Le défaut d'option dans le délai prescrit vaut décision conjoint implicite de désignation de la mère.

⁴ Article L. 351-4 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article L. 351-4-1 du code de la sécurité sociale.

⁶ Article D. 351-1-7 du code de la sécurité sociale.

⁷ Article L. 351-4-2 du code de la sécurité sociale.

⁸ Article L. 1225-47 du code du travail ; ancien article L. 122-28-1 du code du travail.

⁹ Ancien article 21 VII de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

¹⁰ Article L. 351-5 du code de la sécurité sociale.

- la majoration accordée aux assurés ayant dépassé l'âge d'annulation de la décote, soit 67 ans, et n'ayant pas atteint la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein¹. Ce dispositif permet de majorer la durée d'assurance de 2,5 % pour chaque trimestre accompli postérieurement à l'âge de 67 ans, sans pouvoir la porter au-delà de la durée requise pour l'obtention du taux plein² ;

- la majoration de huit trimestres au maximum dont peuvent bénéficier les assurés titulaires d'un compte professionnel de prévention³ (voir le commentaire de l'article 8 du présent projet de loi).

(2) Des bonifications de durée d'assurance sont ouvertes aux agents publics, et en particulier aux fonctionnaires relevant des catégories actives

Selon le même principe, plusieurs bonifications peuvent être accordées aux fonctionnaires. Il s'agit, entre autres, de :

- la bonification de dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe⁴ ;

- la bonification de quatre trimestres pour chaque enfant né ou adopté avant le 1^{er} janvier 2004 et, sous réserve qu'ils aient été élevés pendant neuf ans au moins avant leur vingt et unième anniversaire, pour les autres enfants (par exemple les enfants du conjoint issus d'un mariage précédent) dont la prise en charge a débuté avant le 1^{er} janvier 2004, à condition d'avoir réduit ou interrompu son activité, ou, pour les femmes ayant accouché au cours de leurs années d'études, antérieurement à leur recrutement dans la fonction publique, et ayant été recrutées dans un délai de deux ans après l'obtention du diplôme nécessaire pour se présenter au concours, sans condition d'interruption d'activité⁵ ;

- la bonification de deux trimestres pour chaque enfant né à compter du 1^{er} janvier 2004, à condition que l'accouchement ait eu lieu postérieurement au recrutement de l'assurée⁶ ;

- la bonification d'un trimestre par période d'éducation de trente mois accordée aux fonctionnaires élevant à leur domicile un enfant de moins de 20 ans atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %, dans la limite de quatre trimestres⁷ ;

¹ Article L. 351-6 du code de la sécurité sociale.

² Article R. 351-7 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 351-6-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁵ Article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁶ Article L. 12 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁷ Article L. 12 ter du code des pensions civiles et militaires de retraite.

- la bonification du cinquième du temps de service accompli, qui consiste en une augmentation de la durée des services liquidables d'une annuité supplémentaire par période de cinq années de services effectifs, dans la limite de cinq annuités. Peuvent en bénéficier, sous certaines conditions, les militaires¹, les fonctionnaires actifs de la police nationale², les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne³, les fonctionnaires appartenant aux corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire⁴ et les fonctionnaires appartenant aux corps des douanes exerçant ou ayant exercé des fonctions de surveillance⁵ dans la fonction publique de l'État et les sapeurs-pompiers professionnels⁶ dans la fonction publique territoriale ;

- la bonification de 50 % du temps de services effectivement passé dans les réseaux souterrains des égouts ou dans le corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police, dans la limite de 10 années⁷ ;

- la bonification du dixième du temps de service accompli, qui consiste en une augmentation de la durée des services liquidables d'une annuité supplémentaire par période de dix années de services effectifs. Seuls les fonctionnaires hospitaliers relevant de la catégorie active bénéficient de cette bonification⁸.

c) Le taux plein automatique peut être accordé autrement que par l'âge

Au-delà des seuls assurés atteignant, dans le secteur privé, l'âge d'annulation de la décote ou, dans la fonction publique, la limite d'âge applicable à leur corps ou cadre d'emplois, plusieurs catégories d'assurés bénéficient automatiquement du calcul de leur pension à taux plein⁹ :

- les assurés ayant interrompu leur activité professionnelle en raison de leur qualité d'aidant familial, qui atteignent l'âge de 65 ans ;

- les assurés justifiant d'une incapacité permanente au moins égale à 50 %¹⁰, qui atteignent l'âge de 62 ans ;

¹ Article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

² Loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de police, article 1^{er}.

³ Loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, article 5.

⁴ Loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, article 24.

⁵ Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, article 93.

⁶ Loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984, article 125.

⁷ Article L. 417-11 du code des communes ; décret n° 2003-1306 du 23 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, article 15.

⁸ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, article 78 ; décret n° 2003-1306 du 23 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, article 21.

⁹ Article L. 351-8 du code de la sécurité sociale.

¹⁰ Article R. 351-24-3 du code de la sécurité sociale.

- les assurés reconnus inaptes au travail ;
- les anciens déportés ou internés titulaires de la carte de déporté ou interné de la Résistance ou de la carte de déporté ou interné politique ;
- les mères de famille salariées justifiant d'au moins 120 trimestres au régime général ou à ce régime et au régime des salariés agricoles, qui ont élevé au moins trois enfants et qui ont exercé un travail manuel ouvrier pendant au moins cinq ans au cours des quinze dernières années précédant leur demande de liquidation de pension¹ ;
- les travailleurs handicapés bénéficiant d'un départ en retraite anticipée ;
- les anciens prisonniers de guerre et anciens combattants lorsque, sur leur demande, leur pension est liquidée à un âge variant suivant la durée de captivité ou de service actif passé sous les drapeaux.

La pension des intéressés est toutefois toujours calculée au prorata de la durée d'assurance validée par rapport à la durée requise pour l'obtention du taux plein.

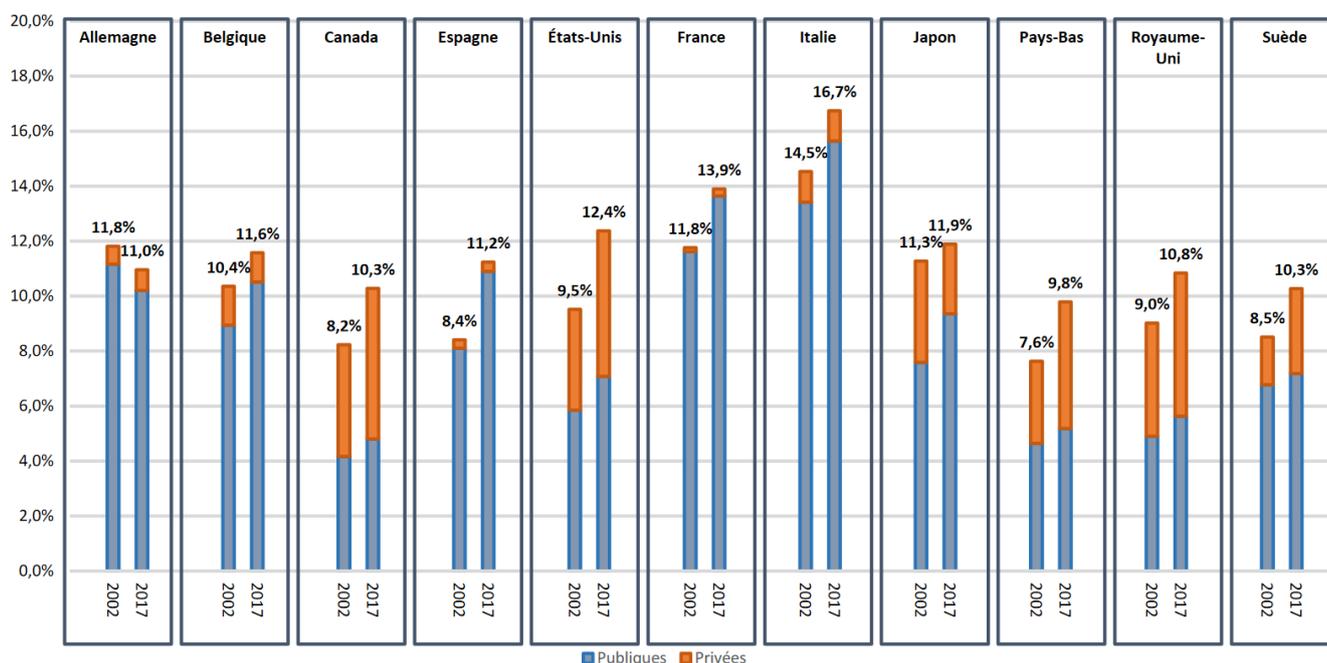
B. Le relèvement de l'âge d'ouverture des droits, voté chaque année par le Sénat, est nécessaire à la maîtrise des dépenses de retraite

1. Une sensible dégradation de la situation financière du système de retraite est anticipée

La France se place ainsi au 2^e rang des pays suivis par le Conseil d'orientation des retraites (COR) pour la part des dépenses de retraite dans la richesse nationale, après l'Italie.

¹ Article R. 351-23 du code de la sécurité sociale.

Part des dépenses de retraite dans le PIB en 2002 et en 2017 dans les pays suivis par le COR



Source : Conseil d'orientation des retraites, Évolutions et perspectives des retraites en France, 15 septembre 2022

Après avoir atteint en 2020 un déficit de l'ordre de 14 milliards d'euros (0,6 % du PIB), auquel il conviendrait d'ajouter les 5 milliards d'euros correspondant au versement de la soulte des industries électriques et gazières au régime général par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), le système de retraite serait excédentaire de 900 millions d'euros en 2021 du fait du rebond de l'activité économique et de l'augmentation du produit des cotisations sociales.

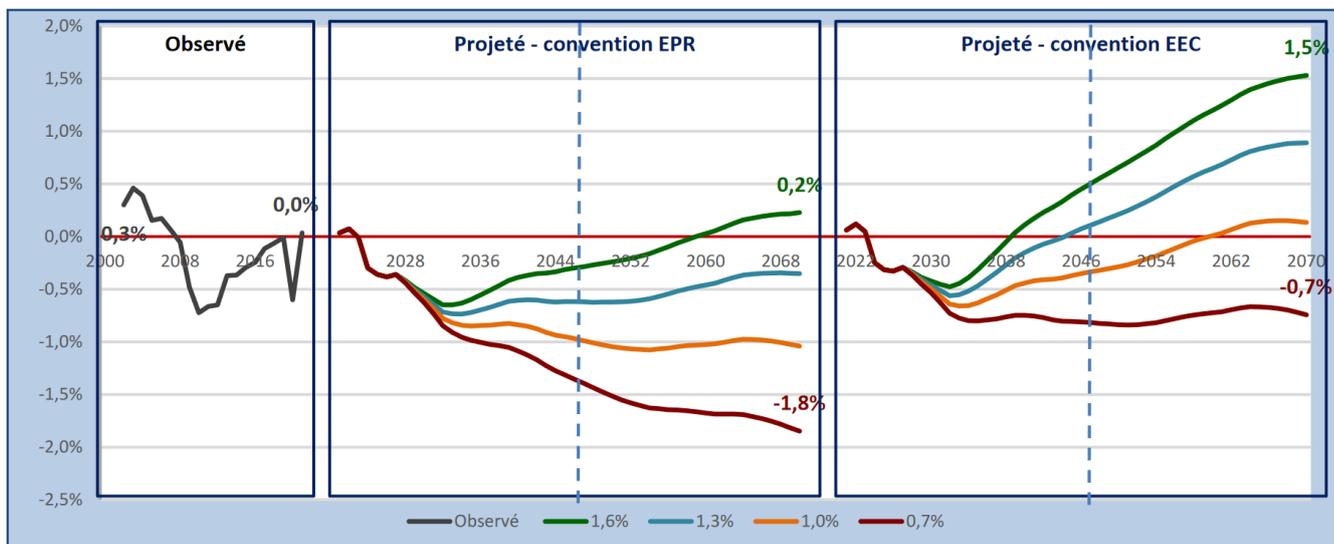
Cette dynamique se poursuivrait en 2022, portant l'excédent du système de retraite à 3,2 milliards d'euros (0,1 % du PIB).

Par la suite, l'augmentation des dépenses, supérieure à la croissance, générerait de nouveaux déficits. Ceux-ci seraient aggravés par les politiques de maîtrise de la masse salariale dans la fonction publique territoriale et hospitalière, qui entravent la dynamique des recettes du système de retraite.

Le déficit du système atteindrait ainsi - 0,4 % du PIB en 2027 (- 10 milliards d'euros) et, en fonction de l'hypothèse de croissance de la productivité retenue, de - 1,8 % à + 0,2 % du PIB en 2070 (de - 45 milliards à + 5 milliards d'euros) en convention EPR¹. En retenant une hypothèse réaliste de croissance de la productivité de 1 %, le déficit s'établirait aux alentours de - 25 milliards d'euros en 2070.

¹ La convention EPR (équilibre permanent des régimes), dans le cadre de laquelle l'État équilibre chaque année le régime de la fonction publique de l'État et les régimes spéciaux, correspond à la réglementation actuelle. Dans le cadre de la convention EEC (effort de l'État constant), l'État maintient le niveau de sa contribution au financement de ces régimes en pourcentage du PIB.

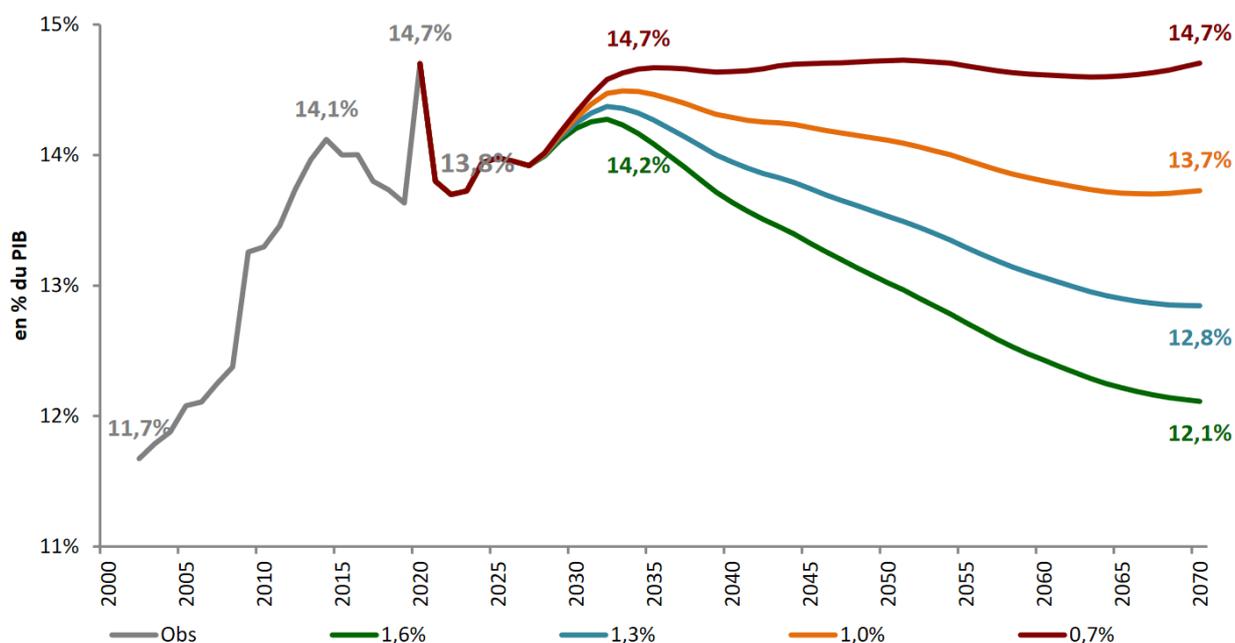
Projections de solde du système de retraite d'ici 2070



Source : Conseil d'orientation des retraites, Évolutions et perspectives des retraites en France, 15 septembre 2022

Certes, la part des dépenses de retraite dans le PIB, après être passée de 11,7 % à 13,8 % entre 2002 et 2021, ne devrait que faiblement progresser au cours du quinquennat, pour s'établir à 13,9 % en 2027. Par la suite, elle atteindrait entre 14,2 % et 14,7 % du PIB (selon l'hypothèse de croissance de la productivité retenue) en 2032 et entre 12,1 % et 14,7 % du PIB à l'horizon 2070.

Évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB

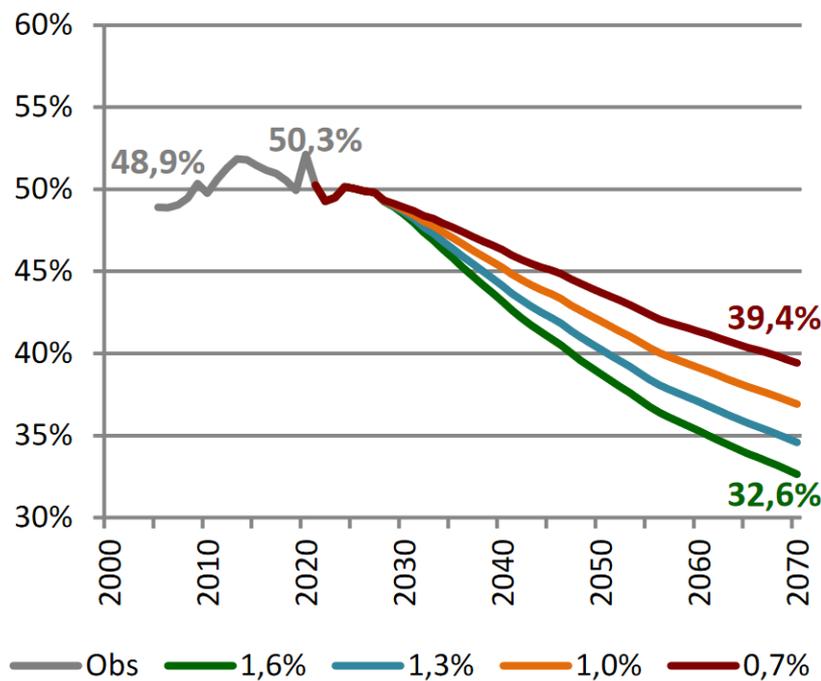


Source : Conseil d'orientation des retraites, Évolutions et perspectives des retraites en France, 15 septembre 2022

Il convient toutefois de rappeler que la décroissance de la part des dépenses de retraite dans le PIB, prévue dans trois scénarios de croissance de la productivité sur quatre, résulte essentiellement de l'indexation des pensions sur les prix¹, qui croissent généralement moins vite que les salaires. Malgré la dégradation du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, qui devrait passer de 1,7 à 1,2 d'ici 2070, l'érosion du niveau de la pension moyenne relativement à celui du salaire moyen conduit en effet à une diminution du poids des dépenses de retraite dans la richesse nationale.

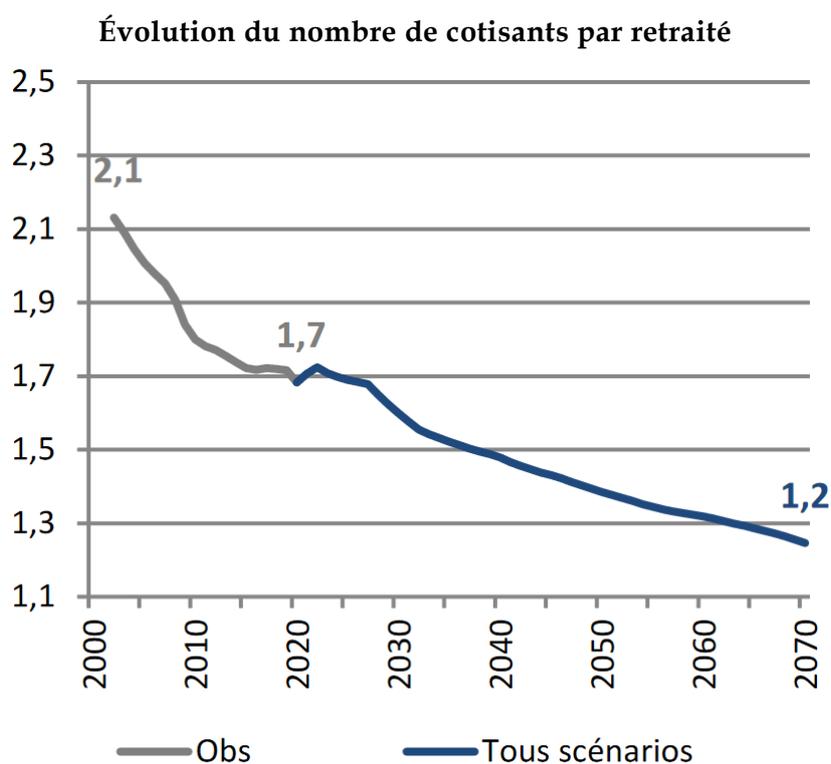
Évolution de la pension moyenne de l'ensemble des retraités

(en % du revenu d'activité moyen brut)



Source : Conseil d'orientation des retraites, Évolutions et perspectives des retraites en France, 15 septembre 2022

¹ De 1945 à 1987, les pensions étaient indexées sur l'évolution du salaire moyen des assurés. Dans un souci de maîtrise des dépenses publiques, leur revalorisation est effectuée par référence à l'évolution des prix à la consommation depuis 1987. Plusieurs mesures de non-revalorisation ou de revalorisation différenciée ont été mises en œuvre entre 2018 et 2020.



Source : Conseil d'orientation des retraites, Évolutions et perspectives des retraites en France, 15 septembre 2022

En tout état de cause, le COR soulignait, dans son dernier rapport annuel, que le rythme d'évolution spontanée des dépenses de retraite « ne semble pas compatible avec les objectifs du Gouvernement inscrits dans le programme de stabilité de juillet 2022 ». Ceux-ci impliquent en effet une limitation de la croissance des dépenses publiques à 0,6 % en volume entre 2022 et 2027. Or, « les dépenses de retraites, qui représentent le quart de ces dépenses publiques, progresseraient sur la période de 1,8 % en termes réels ».

Il paraît donc absolument nécessaire de réformer le système de retraite, sans augmenter le niveau des cotisations, compte tenu du niveau important des prélèvements obligatoires en France, ni diminuer les pensions, dans un souci de soutien au pouvoir d'achat des retraités. Restent donc les leviers de l'âge d'ouverture des droits et de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein.

D'après les projections du COR, en recourant au seul levier de l'âge d'ouverture des droits, en convention EPR et en retenant une hypothèse de croissance annuelle moyenne de la productivité de 1 %, l'âge de départ permettant d'équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu'en 2070 s'élèverait à 64,3 ans en 2032 (soit 0,9 an de plus que l'âge moyen conjoncturel projeté à cette date à législation inchangée), à 65 ans en 2040 (1,1 an de plus) et à 65,3 ans en 2050 (1,4 an de plus). Il importe donc d'agir au plus vite afin de limiter l'accumulation des déficits.

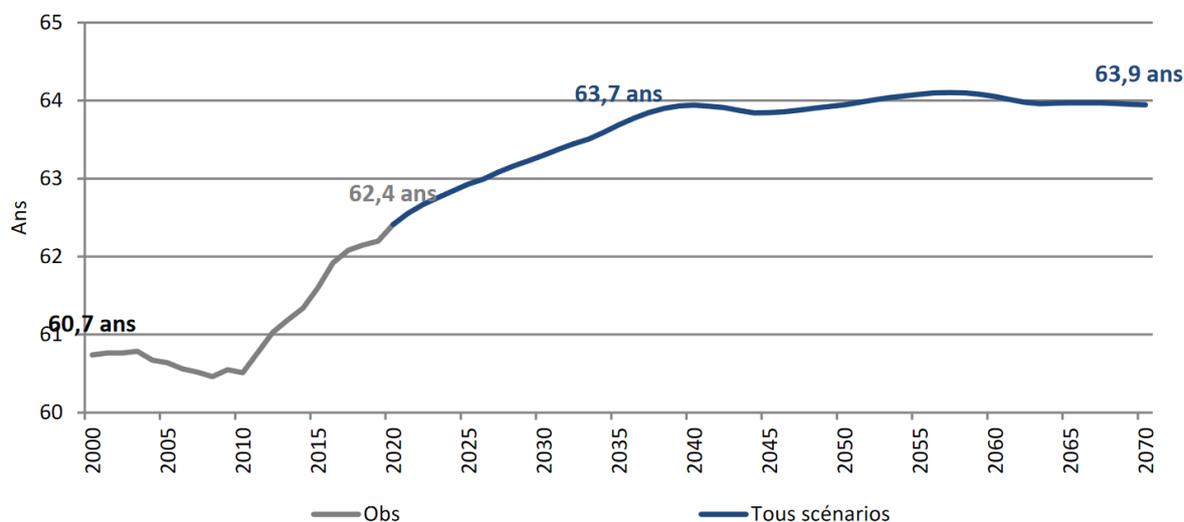
Ajustement de l'âge conjoncturel pour équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu'à 2070

Convention	Scénario	2021	2027	2032	2040	2050	2060	2070
EPR	Ref.	62,6 ans	63,1 ans	63,4 ans	63,9 ans	63,9 ans	64,1 ans	63,9 ans
	1,6%	-0,3 an	+0,4 an	+0,8 an	+0,5 an	+0,3 an	0 an	-0,4 an
	1,3%	-0,3 an	+0,4 an	+0,8 an	+0,8 an	+0,9 an	+0,7 an	+0,5 an
	1,0%	-0,3 an	+0,4 an	+0,9 an	+1,1 an	+1,4 an	+1,5 an	+1,5 an
	0,7%	-0,3 an	+0,4 an	+1,0 an	+1,4 an	+2,0 ans	+2,4 ans	+2,6 ans
EEC	Ref.	62,6 ans	63,1 ans	63,4 ans	63,9 ans	63,9 ans	64,1 ans	63,9 ans
	1,6%	-0,3 an	+0,4 an	+0,6 an	-0,2 an	-0,9 an	-1,9 an	-2,4 ans
	1,3%	-0,3 an	+0,4 an	+0,7 an	+0,2 an	-0,3 an	-1,0 an	-1,3 an
	1,0%	-0,3 an	+0,4 an	+0,7 an	+0,6 an	+0,4 an	0 an	-0,2 an
	0,7%	-0,3 an	+0,4 an	+0,8 an	+0,9 an	+1,1 an	+1,0 an	+1,0 an

Source : Conseil d'orientation des retraites, Évolutions et perspectives des retraites en France, 15 septembre 2022

Le relèvement de l'âge d'ouverture des droits se justifie d'autant plus qu'à législation constante, compte tenu, notamment, des mesures d'âge et de durée d'assurance adoptées depuis 2010 et d'une entrée toujours plus tardive sur le marché du travail, l'âge moyen conjoncturel de départ en retraite¹ est déjà supérieur à l'âge légal. Approchant actuellement 62 ans et demi, il devrait atteindre un peu moins de 64 ans dès la fin des années 2030.

Évolution de l'âge moyen conjoncturel de départ en retraite



Source : Conseil d'orientation des retraites, Évolutions et perspectives des retraites en France, 15 septembre 2022

¹ Il s'agit de l'âge moyen de départ en retraite pour une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même proportion de retraités que celle observée au cours d'une année donnée.

Selon la Direction générale du Trésor (DGT), un relèvement de l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans au rythme de 3 mois par génération entraînerait, au terme de sa montée en charge :

- un accroissement du produit des cotisations d'assurance vieillesse de 0,1 point de PIB, soit environ 2,5 milliards d'euros, et de celui de diverses recettes supplémentaires (autres cotisations sociales, impôts directs et indirects) de 0,6 point de PIB, soit environ 15 milliards d'euros ;

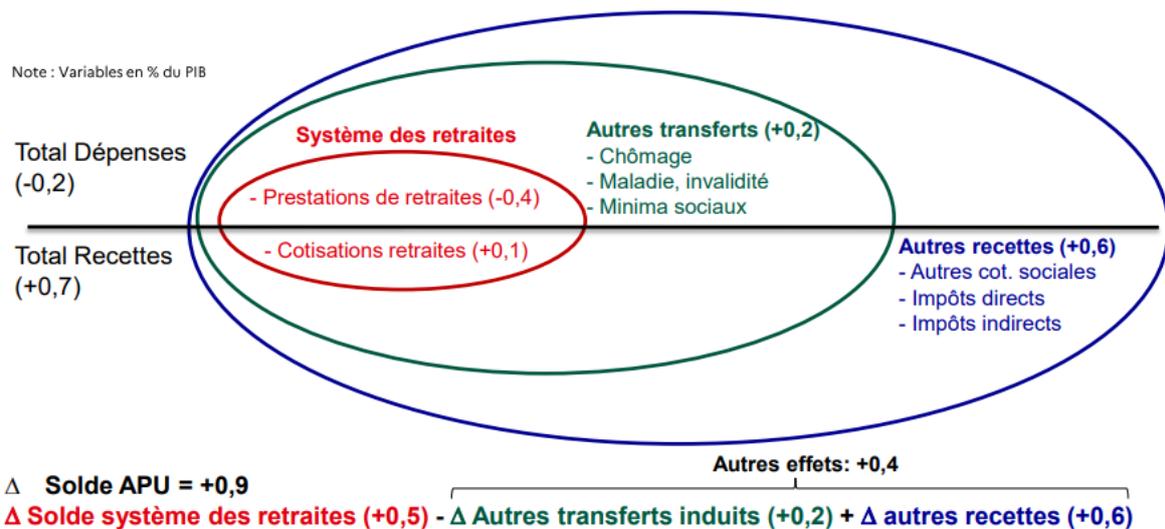
- une réduction des dépenses de retraite de l'ordre de 0,4 point de PIB, soit environ 10 milliards d'euros ;

- une augmentation des dépenses de prestations sociales de l'ordre de 0,2 point de PIB, soit environ 5 milliards d'euros¹.

Il en résulterait au total **une amélioration du solde du système de retraite de l'ordre de 0,5 point de PIB, soit environ 12,5 milliards d'euros, et du solde global des administrations publiques de 0,9 point de PIB, soit environ 22,5 milliards d'euros.**

Dans le cas présent, le Gouvernement proposant de maintenir à 62 ans l'âge d'ouverture des droits applicable aux assurés inaptes au travail ou invalides, l'effet de la réforme serait plus modéré sur le plan de l'augmentation des recettes sociales et fiscales et sur celui de la diminution des dépenses de retraite, mais l'effet haussier sur les dépenses de prestations sociales serait également moindre.

Conséquences financières d'un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans au terme de sa montée en charge

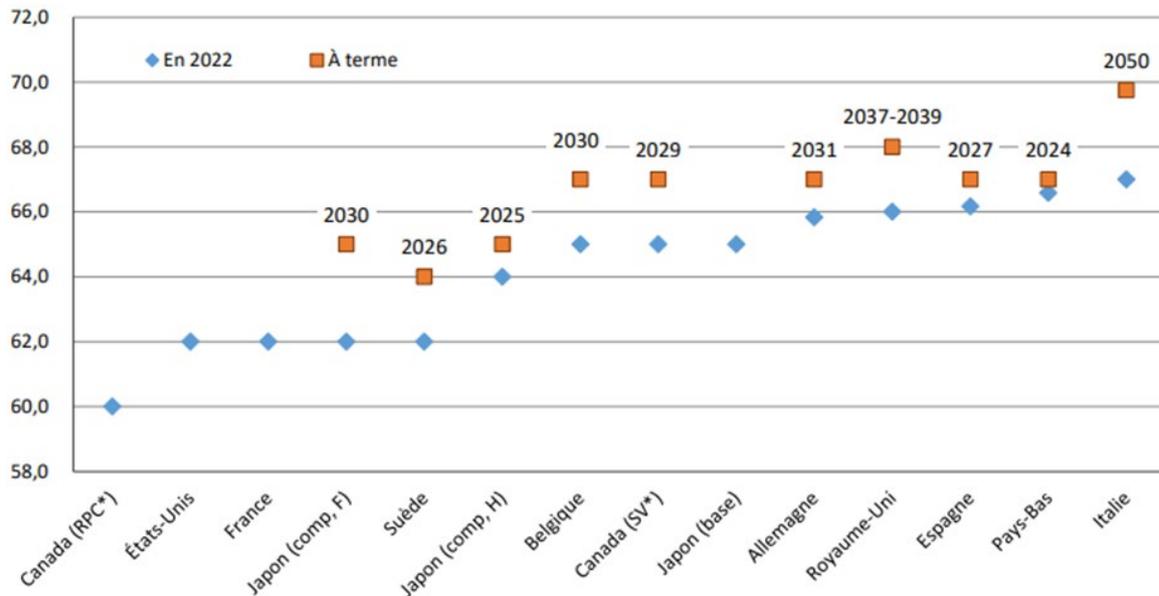


Source : Direction générale du Trésor, Effets d'une mesure d'âge sur le solde des administrations publiques, pour la séance du Conseil d'orientation des retraites du 27 janvier 2022

¹ Dont 1,8 milliard d'euros de pensions d'invalidité, 1,3 milliard d'euros d'allocations chômage, 970 millions d'euros d'indemnités journalières maladie, 830 millions d'euros de prestations de solidarité (AAH, ASS et RSA) et 80 millions d'euros de rentes AT-MP.

Notons, du reste, que l'âge d'ouverture des droits en France est l'un des plus bas de ceux des pays suivis par le COR.

Âges inconditionnels d'ouverture des droits au 1^{er} janvier 2022 et à terme dans les pays suivis par le COR



Source : Conseil d'orientation des retraites, Évolutions et perspectives des retraites en France, 15 septembre 2022

2. L'âge d'ouverture des droits serait donc relevé de deux ans

Conformément aux recommandations du Sénat, qui vote chaque année en PLFSS un amendement paramétrique, **le Gouvernement propose de relever progressivement l'âge d'ouverture des droits de droit commun de façon à le porter à 64 ans pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1955 (1^o du I, XVIII).**

**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
1960	62 ans	62 ans
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

Source : PLFRSS pour 2023

En parallèle, l'âge d'ouverture des droits serait relevé de 57 à 59 ans pour les fonctionnaires relevant de la catégorie active, de 52 à 54 pour ceux de la catégorie super-active et :

- de 52 à 54 ans pour les officiers de carrière ne justifiant pas de 27 ans de services effectifs avant cet âge, sous réserve qu'ils aient accompli au moins 15 ans de services effectifs à la date de leur radiation des cadres, ainsi que pour les officiers radiés des cadres par mesure disciplinaire avant d'avoir accompli 27 ans de services effectifs et ayant atteint la limite d'âge en vigueur à la date de la radiation ;

- de 52 à 54 ans pour les officiers sous contrat n'ayant pas atteint la limite de 20 ans de services effectifs et ayant accompli 15 ans de services effectifs à la date de leur radiation des contrôles et n'ayant pas atteint les limites de durée de services ;

- de 52 à 54 ans pour les non-officiers ne justifiant pas de 17 ans de services effectifs avant cet âge, sous réserve qu'ils aient accompli 15 ans de services effectifs à la date de leur radiation des cadres ou des contrôles ;

- de 62 à 64 ans pour les militaires ayant accompli moins de 15 ans de services effectifs à la date de leur radiation des cadres ou des contrôles (7° du III).

Ces différents âges de départ seraient relevés progressivement, de façon à atteindre :

- 59 ans pour les fonctionnaires relevant de la catégorie active nés à compter du 1^{er} janvier 1973 ;

- 54 ans pour les fonctionnaires relevant de la catégorie super-active nés à compter du 1^{er} janvier 1978 (**F du XX**) ;

- 54 ans pour les militaires ne remplissant pas la condition de durée de services exemptant de condition d'âge pour les militaires nés à compter du 1^{er} janvier 1978 (**G du XX**).

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

Génération	Catégorie active		Catégorie super-active	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
01/01/1966 au 31/08/1966	57 ans	57 ans	52 ans	52 ans
01/09/1966 au 31/12/1966	57 ans	57,25 ans	52 ans	52 ans
1967	57 ans	57,5 ans	52 ans	52 ans
1968	57 ans	57,75 ans	52 ans	52 ans
1969	57 ans	58 ans	52 ans	52 ans
1970	57 ans	58,25 ans	52 ans	52 ans
01/01/1971 au 31/08/1971	57 ans	58,5 ans	52 ans	52 ans
01/09/1971 au 31/12/1971	57 ans	58,5 ans	52 ans	52,25 ans
1972	57 ans	58,75 ans	52 ans	52,5 ans
1973	57 ans	59 ans	52 ans	52,75 ans
1974	57 ans	59 ans	52 ans	53 ans
1975	57 ans	59 ans	52 ans	53,25 ans
1976	57 ans	59 ans	52 ans	53,5 ans
1977	57 ans	59 ans	52 ans	53,75 ans
1978	57 ans	59 ans	52 ans	54 ans
1979	57 ans	59 ans	52 ans	54 ans

Le report de l'âge de départ en retraite anticipée au titre de la catégorie active ne s'accompagnerait pas d'un relèvement de la durée de services requise, qui demeurerait fixée à 17 ans (**5° du III**).

Les dispositions relatives au départ en retraite anticipée au titre de la catégorie super-active, actuellement prévues par divers textes législatifs et réglementaires qui en seraient expurgés (**1° du II, 2° du X, 1° du XIV, c du 1° du XV**), seraient intégrées au code des pensions civiles et militaires, sans qu'évoluent d'autres paramètres que l'âge de départ, notamment la durée de services requise. Seraient ainsi visés les fonctionnaires pouvant se prévaloir de services super-actifs accomplis :

- dans le corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police ;
- dans les réseaux souterrains en tant que fonctionnaire des réseaux souterrains des égouts ;
- en tant que personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire ;
- en tant que fonctionnaire actif de la police nationale appartenant au corps d'encadrement et d'application et au corps de commandement ;
- et en tant qu'ingénieur du contrôle de la navigation aérienne (**5° du III**).

Du reste, il serait précisé que les services super-actifs peuvent être comptabilisés comme services actifs. Lorsque le fonctionnaire aura occupé plusieurs emplois classés en catégorie super-active et se prévaudra de durées de services super-actifs cumulées, la condition de durée de service applicable pour bénéficier du départ en retraite anticipée à ce titre sera celle associée à l'emploi que le fonctionnaire aura occupé le plus longtemps (**5° du III**).

Enfin, l'âge d'ouverture des droits applicable aux fonctionnaires de catégorie active intégrés dans un des corps ou cadres d'emplois d'infirmiers et de personnels paramédicaux appartenant à la catégorie A ou dans le corps des cadres de santé et perdant de ce fait le bénéfice du départ anticipé au titre de la catégorie active serait porté de 60 à 62 ans (**XIX**).

3. Dans la fonction publique, une possibilité de maintien en activité jusqu'à 70 ans serait instituée

Dans le même temps, le Gouvernement envisage de permettre aux fonctionnaires ne relevant pas des catégories actives et auxquels s'applique la limite d'âge de 67 ans ou une limite d'âge supérieure d'être maintenus en fonctions, sur autorisation, jusqu'à l'âge de 70 ans. Le refus d'autorisation devrait être motivé. En outre, le bénéfice cumulé de ce maintien en fonctions et des reculs de limite d'âge accordés dans le cas où le fonctionnaire a des enfants à charge ou ne justifie pas de la durée de services liquidables requise pour l'obtention du taux plein ne pourrait conduire le fonctionnaire à être maintenu en fonctions au-delà de 70 ans (**1° du VII**).

Cette possibilité serait ouverte aux agents contractuels de droit public dans les mêmes conditions (**4° du VII**).

Pour leur part, les fonctionnaires appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois dont la limite d'âge est inférieure à 67 ans pourront toujours bénéficier d'une prolongation d'activité jusqu'à cet âge (**2° du VII**).

Les différentes limites d'âge applicables aux diverses catégories de fonctionnaires actifs de la police nationale, sans être modifiées, seraient désormais fixées par la loi, et non plus déterminées par voie réglementaire, à :

- 57 ans pour les fonctionnaires appartenant au corps d'encadrement et d'application et au corps de commandement ;

- 60 ans pour les commissaires de police ;

- 61 ans pour les commissaires divisionnaires de police et pour les commissaires généraux de police ;

- 62 ans pour les emplois de contrôleurs généraux et d'inspecteurs généraux des services actifs de la police nationale, de chef de service de l'inspection générale de la police nationale et de directeurs des services actifs de l'administration centrale et de la préfecture de police (**3° du VII**).

Par ailleurs, les professeurs des universités-praticiens bénéficiant d'une prolongation d'activité au-delà de 67 ans pourraient toujours demander à poursuivre, en qualité de consultant, des fonctions hospitalières (**VIII**).

Il serait également permis aux membres du Conseil d'État, lorsqu'ils atteindront leur limite d'âge de 67 ans – ou de 68 ans pour le vice-président, limite qui resterait inchangée (**XII**) et, le cas échéant, à l'issue des reculs et prolongations de la limite d'âge accordés dans le cas où le fonctionnaire a des enfants à charge, est l'ascendant d'un enfant mort pour la France ou ne justifie pas de la durée de services liquidables requise pour l'obtention du taux plein, de demander à être maintenus en activité jusqu'à 70 ans pour exercer les fonctions de conseiller d'État ou des fonctions dans lesquelles ils sont mis à disposition ou détachés (**a du 1° du IX**). Il en irait de même pour les magistrats administratifs (**2° du IX**). En outre, tant les membres du Conseil d'État que les magistrats administratifs pourraient désormais progresser en grade, classe et échelon durant cette période de maintien en activité (**b du 1° 3° du IX**).

Enfin, les magistrats de la Cour des comptes et les membres du corps de l'inspection générale des finances pourraient demander, lorsqu'ils atteindront la limite d'âge de 67 ans et, le cas échéant, à l'issue des reculs et prolongations de la limite d'âge accordés dans le cas où le fonctionnaire a des enfants à charge, est l'ascendant d'un enfant mort pour la France ou ne justifie pas de la durée de services liquidables requise pour l'obtention du taux plein, d'être maintenus en activité, en surnombre, jusqu'à 70 ans pour

exercer respectivement les fonctions de conseiller maître à la Cour des comptes ou, s'ils n'ont pas atteint ce dernier grade, celles de conseiller référendaire et d'inspecteur général des finances, le maintien en activité étant accordé, comme pour les membres du Conseil d'État et les magistrats administratifs, en considération de l'intérêt du service et de l'aptitude de l'intéressé (1° du XIII). De la même façon, ils pourraient désormais progresser en grade, classe et échelon durant cette période de maintien en activité (2° du XIII).

Les dispositions relatives au maintien des fonctionnaires en activité jusqu'à 70 ans (VII, IX, XII et XIII) entreraient en vigueur deux mois après la date de publication de la LFRSS pour 2023 (1° du XXV).

4. L'allongement à 43 annuités de la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein serait accéléré

Par ailleurs, le Gouvernement propose d'accélérer l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein jusqu'à 172 trimestres, de façon à fixer cette durée à :

- 168 trimestres pour les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1961 et le 30 août 1961 ;

- 169 trimestres pour les assurés nés entre le 1^{er} septembre 1961 et le 31 décembre 1962 ;

- 170 trimestres pour les assurés nés en 1963 ;

- 171 trimestres pour les assurés nés en 1964 ;

- **172 trimestres pour les assurés nés à partir du 1^{er} janvier 1965 (2° du I).**

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
1960	167 trimestres	167 trimestres
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

	Durée d'assurance requise	
1966	169 trimestres	172 trimestres
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

Source : PLFRSS pour 2023

Il en serait de même dans la fonction publique (**2° du III et A du XX**). Toutefois, la montée en charge de la réforme s'échelonnerait :

- entre les fonctionnaires nés à compter du 1^{er} septembre 1966 et ceux nés à compter du 1^{er} janvier 1970 pour la catégorie active (**1° du B du XX**) ;

- entre les fonctionnaires nés à compter du 1^{er} septembre 1971 et ceux nés à compter du 1^{er} janvier 1975 pour la catégorie super-active (**2° du B du XX**) ;

- entre les fonctionnaires pouvant liquider leur pension à compter du 1^{er} septembre 2023 et ceux qui peuvent la liquider à compter du 1^{er} janvier 2027 pour les autres fonctionnaires civils et les militaires remplissant les conditions de liquidation de la pension avant l'âge de 60 ans (**C du XX**).

**Calendrier de montée en charge de l'allongement de la durée d'assurance
requisse pour l'obtention du taux plein applicable aux fonctionnaires
relevant des catégories actives**

Génération	Catégorie active		Catégorie super-active	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
1965	168 trimestres	168 trimestres	166 trimestres	166 trimestres
01/01/1966 au 31/08/1966	168 trimestres	168 trimestres	167 trimestres	167 trimestres
01/09/1966 au 31/12/1966	168 trimestres	169 trimestres	167 trimestres	167 trimestres
1967	169 trimestres	169 trimestres	167 trimestres	167 trimestres
1968	169 trimestres	170 trimestres	167 trimestres	167 trimestres
1969	169 trimestres	171 trimestres	168 trimestres	168 trimestres
1970	170 trimestres	172 trimestres	168 trimestres	168 trimestres
01/01/1971 au 31/08/1971	170 trimestres	172 trimestres	168 trimestres	168 trimestres
01/09/1971 au 31/12/1971	170 trimestres	172 trimestres	168 trimestres	169 trimestres
1972	170 trimestres	172 trimestres	169 trimestres	169 trimestres
1973	171 trimestres	172 trimestres	169 trimestres	170 trimestres
1974	171 trimestres	172 trimestres	169 trimestres	171 trimestres
1975	171 trimestres	172 trimestres	170 trimestres	172 trimestres
1976	172 trimestres	172 trimestres	170 trimestres	172 trimestres
1977	172 trimestres	172 trimestres	170 trimestres	172 trimestres
1978	172 trimestres	172 trimestres	171 trimestres	172 trimestres
1979	172 trimestres	172 trimestres	171 trimestres	172 trimestres
1980	172 trimestres	172 trimestres	171 trimestres	172 trimestres
1981	172 trimestres	172 trimestres	172 trimestres	172 trimestres

Source : PLFRSS pour 2023

Par ailleurs, **l'âge au-delà duquel une surcote peut être accordée pour chaque trimestre cotisé au-delà de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein serait fixé à 62 ans :**

- pour les fonctionnaires nés avant le 1^{er} septembre 1961, pour les fonctionnaires relevant de la catégorie active nés avant le 1^{er} septembre 1966, pour les fonctionnaires relevant de la catégorie super-active nés avant le 1^{er} septembre 1971 et pour les autres fonctionnaires civils et les militaires remplissant les conditions de liquidation de la pension avant l'âge de 60 ans et pouvant liquider leur pension à compter du 1^{er} septembre 2023 ;

- pour les fonctionnaires relevant de la catégorie active nés à compter du 1^{er} septembre 1966 ;

- et pour les fonctionnaires relevant de la catégorie super-active nés à compter du 1^{er} septembre 1971 (**D du XX**) ;

5. L'âge d'annulation de la décote ne serait pas reporté

Contrairement aux réformes précédentes, le présent article ne repousserait pas l'âge d'annulation de la décote, qui resterait fixé à 67 ans dans le secteur privé (3^o du I, IV).

De même, la cessation du versement des allocations chômage interviendrait toujours à 67 ans (**V**).

Un âge d'annulation de la décote serait par ailleurs institué dans la fonction publique, où il se confond aujourd'hui avec la limite d'âge. Il serait ainsi fixé à :

- pour le fonctionnaire civil, à 67 ans ;

- pour le fonctionnaire relevant de la catégorie active, à 62 ans ;

- pour le fonctionnaire relevant de la catégorie super-active, à 57 ans ;

- pour le militaire dont la limite d'âge est supérieure ou égale à 57 ans et bénéficiant d'un droit à départ en retraite à 54 ans et les fonctionnaires actifs de la police nationale¹, à la limite d'âge de leur grade ;

- pour les fonctionnaires relevant de la catégorie active au titre d'un emploi dont la limite d'âge est fixée à 64 ans, à cet âge (**a et c du 3^o et 4^o du III**).

Les âges ainsi fixés seraient applicables :

- aux fonctionnaires civils nés avant le 1^{er} janvier 1968, à l'exception de ceux nés avant le 1^{er} janvier 1958, dont l'âge d'annulation de la décote serait celui applicable avant l'entrée en vigueur du présent article ;

¹ Les commissaires, commissaires divisionnaires et commissaires généraux de police, ainsi que les emplois de contrôleurs généraux et d'inspecteurs généraux des services actifs de la police nationale, de chef de service de l'inspection générale de la police nationale, et de directeurs des services actifs de l'administration centrale et de la préfecture de police.

- aux fonctionnaires relevant de la catégorie active, à l'exception de ceux nés avant le 1^{er} janvier 1963, dont l'âge d'annulation de la décote serait celui applicable avant l'entrée en vigueur du présent article ;

- aux fonctionnaires relevant de la catégorie super-active, à l'exception de ceux nés avant le 1^{er} janvier 1968, dont l'âge d'annulation de la décote serait celui applicable avant l'entrée en vigueur du présent article (**E du XX**).

Enfin, l'âge d'annulation de la décote applicable aux fonctionnaires de catégorie active intégrés dans un des corps ou cadres d'emplois d'infirmiers et de personnels paramédicaux appartenant à la catégorie A ou dans le corps des cadres de santé serait maintenu à 65 ans (**XIX**).

6. Les conditions d'attribution aux fonctionnaires des bonifications de durée d'assurance seraient assouplies

Aux termes du présent article, la bonification du cinquième du temps accompli serait ouverte aux agents n'occupant plus les fonctions qui les y rendaient éligibles au moment de leur radiation des cadres, à savoir :

- les anciens fonctionnaires des réseaux souterrains des égouts (**2° du I**) ;

- les anciens militaires (**a du 1° du III**) ;

- les anciens fonctionnaires actifs des services de la police nationale (**a du 1° du X**) ;

- les anciens ingénieurs du contrôle et de la navigation aérienne (**2° du XIV**) ;

- les anciens membres des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire (**a du 1° du XV**) ;

- et les anciens membres des corps des douanes exerçant ou ayant exercé des fonctions de surveillance (**1° du XVII**).

En outre, dans le cas des sapeurs-pompiers professionnels, il serait précisé que bénéficient de cette bonification, dans la limite de cinq annuités :

- les sapeurs-pompiers professionnels, y compris pour la durée de services accomplis sur les emplois de directeur départemental, de directeur départemental adjoint et de sous-directeur des services d'incendie et de secours de tous grades, à compter de l'âge de 57 ans et sous certaines conditions, notamment d'une durée minimale de service susceptible d'être prise en compte dans la constitution de leurs droits à pension et d'une durée de 17 ans de service effectif en qualité de sapeur-pompier professionnel ;

- les sapeurs-pompiers professionnels radiés des cadres pour invalidité imputable au service ;

- les sapeurs-pompiers professionnels reclassés pour raison opérationnelle ;

- les sapeurs-pompiers professionnels admis au bénéfice d'un congé pour raison opérationnelle (**1° du XI**).

D'autre part, l'effet en durée d'assurance de l'une des bonifications acquises, en application des règles qui les régissent, pour services accomplis dans différents emplois classés dans la catégorie active, de la bonification du cinquième du temps de service accompli dont peuvent bénéficier les fonctionnaires relevant des catégories actives ou du cumul de ces bonifications pourrait être additionné avec la bonification du dixième du temps de service accompli dont peuvent bénéficier les fonctionnaires hospitaliers classés dans la catégorie active dans la limite de vingt trimestres (**b du 3° du III**).

Du reste, **la dégressivité de la bonification au-delà d'un certain âge, qui incite à un départ en retraite précoce, serait supprimée**. Il en serait ainsi des dispositions prévoyant :

- que le maximum de bonification est accordé aux militaires quittant le service à 59 ans et que la bonification est diminuée d'une annuité pour chaque année supplémentaire de service jusqu'à l'âge d'ouverture des droits de droit commun (**a du 1° du III**), étant précisé que les bonifications acquises, en application des règles qui les régissent, pour services accomplis dans différents emplois classés dans la catégorie active et la bonification du cinquième du temps de service accompli peuvent se cumuler dans la limite de vingt trimestres (**b du 1° du III**) ;

- que la bonification accordée aux fonctionnaires actifs de la police nationale est réduite à concurrence de la durée des services accomplis au-delà de 55 ans (**b du 1° du X**) ;

- que cette bonification ne peut avoir pour effet de porter à plus de 37,5 annuités la durée des services effectifs pris en compte pour le calcul de la pension des sapeurs-pompiers professionnels (**2° du XI**) ;

- que les services accomplis au-delà de la limite d'âge par les fonctionnaires appartenant aux corps de surveillance de l'administration pénitentiaire ne sont pas pris en compte pour le calcul de la bonification (**b du 1° du XV**), les dispositions obsolètes prévoyant le relèvement progressif de la limite d'âge des fonctionnaires de ces corps entre 1996 et 1999 et celui du maximum de bonification étant également supprimées (**2° du XV**) ;

- que seuls les fonctionnaires membres des corps des douanes exerçant ou ayant exercé des fonctions de surveillance qui quittent le service au plus tard à 60 ans peuvent bénéficier du maximum de bonification, que cette dernière est diminuée d'un trimestre pour chaque trimestre supplémentaire de services jusqu'à l'âge d'ouverture des droits de droit

commun et qu'aucune bonification n'est accordée en cas de radiation des cadres après le jour auquel le fonctionnaire atteint l'âge d'ouverture des droits de droit commun ou, en cas de radiation des cadres par limite d'âge, après le lendemain de cette date, les dispositions obsolètes prévoyant le relèvement progressif du maximum de bonification étant également supprimées (2° du XVII).

Enfin, il est proposé d'ouvrir la bonification du dixième du temps de service accompli aux agents n'occupant plus les fonctions qui les y rendaient éligibles au moment de leur radiation des cadres, à savoir les anciens fonctionnaires hospitaliers (XVI).

7. Les services actifs accomplis avant la titularisation du fonctionnaire seraient pris en compte pour l'ouverture du droit à un départ en retraite au titre des catégories actives

Le Gouvernement envisage de comptabiliser comme services actifs ou super-actifs les services accomplis par un fonctionnaire dans un emploi classé en catégorie active ou super-active au cours de la période de dix ans précédant sa titularisation (6° du III).

Ces dispositions seraient applicables aux services accomplis en qualité d'agent contractuel à compter de l'entrée en vigueur de la LFRSS pour 2023 (XXIII).

8. Les enseignants pourraient partir en retraite sans attendre la fin de l'année scolaire

Il est également proposé de permettre aux enseignants du premier et du second degré, aux personnels d'inspection ainsi qu'aux maîtres contractuels et agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat atteignant la limite d'âge en cours d'année scolaire de partir en retraite s'ils le souhaitent, sans attendre la fin de l'année scolaire (VI).

9. Un remboursement des rachats de trimestres serait proposé

Pour les assurés ayant racheté des trimestres qui leur deviendraient inutiles du fait de l'augmentation de la durée d'assurance qui résulterait d'un report de l'âge d'ouverture des droits, soit les assurés nés à compter du 1^{er} septembre 1961, **le Gouvernement prévoit une possibilité de demande de remboursement des cotisations versées avant la date d'application de la LFRSS pour 2023 dans le cadre d'un rachat de trimestres**, à la condition que l'assuré n'ait fait valoir aucun des droits aux pensions personnelles de retraite auxquels il peut prétendre au titre des régimes de retraite de base et complémentaires légalement obligatoires (XXI). Il s'agit notamment :

- des salariés appartenant ou ayant appartenu à une catégorie de travailleurs dont l'affiliation, soit au régime général, soit à un régime de sécurité sociale applicable aux salariés dans les départements d'Algérie et du Sahara, a été rendue obligatoire par des dispositions législatives ou

réglementaires intervenues postérieurement au 1^{er} juillet 1930, ou de leurs conjoints survivants, au titre des périodes d'activité accomplies dans la métropole, les départements d'outre-mer, d'Algérie et du Sahara antérieurement à la date à laquelle ces dispositions sont entrées en vigueur au lieu d'exercice de leur activité¹ ;

- des salariés, professionnels libéraux, avocats, fonctionnaires et non-salariés agricoles, au titre des périodes d'études supérieures² ;

- des salariés, travailleurs indépendants, professionnels libéraux et avocats ayant racheté des trimestres, au titre des années civiles ayant donné lieu à affiliation au régime général à quelque titre que ce soit et au titre desquelles ces assurés ont validé moins de quatre trimestres³ ;

- des salariés, travailleurs indépendants et non-salariés agricoles adhérant à une assurance vieillesse volontaire, au titre des périodes durant lesquelles ils ont exercé, respectivement depuis le 1^{er} juillet 1930, le 1^{er} janvier 1949 et le 1^{er} juillet 1952, une activité hors du territoire français⁴ ;

- des salariés qui ont bénéficié de l'indemnité de soins aux tuberculeux, ou de leurs conjoints survivants, au titre de la période correspondant au service de cette indemnité et qui n'est pas susceptible d'être validée gratuitement⁵ ;

- des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers et des ouvriers régis par le régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État ayant racheté des trimestres en application des dispositions réglementaires ayant le même objet qui leur sont applicables.

Il est prévu que le montant des cotisations à rembourser soit calculé en revalorisant les cotisations versées par l'assuré par application chaque année du coefficient annuel de revalorisation des pensions de retraite, calculé sur la base de l'inflation constatée⁶. Les demandes de remboursement devraient être présentées dans un délai de deux ans suivant la date de publication la LFRSS pour 2023.

¹ Article L. 351-14 du code de la sécurité sociale.

² Articles L. 351-14-1, L. 643-2 et L. 653-5 du code de la sécurité sociale ; article L. 9 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite ; article L. 732-27-1 du code rural et de la pêche maritime.

³ Articles L. 351-14-1, L. 634-2-1, L. 643-2 et L. 653-5 du code de la sécurité sociale.

⁴ Articles L. 742-2 et L. 742-7 du code de la sécurité sociale ; article L. 732-52 du code rural et de la pêche maritime.

⁵ Article L. 742-4 du code de la sécurité sociale.

⁶ Article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale.

10. Les demandes de liquidation formulées avant l'entrée en vigueur de la LFRSS pour 2023 pourraient être annulées

Au surplus, les assurés ayant demandé leur pension antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la LFRSS pour 2023 et dont la pension entre en jouissance postérieurement au 31 août 2023 seraient mis en mesure de demander à bénéficier d'une annulation de leur pension ou de leur demande de pension, dans des conditions fixées par décret (XXII).

11. Les dispositions relatives à l'âge d'ouverture des droits et à la durée d'assurance entreraient en vigueur le 1^{er} septembre 2023

Hormis les dispositions relatives au maintien des fonctionnaires en activité jusqu'à 70 ans (VII, IX, XII et XIII), qui entreraient en vigueur deux mois après la date de publication de la LFRSS pour 2023, et celles relatives aux enseignants et aux professeurs des universités-praticiens (VI et VIII), applicables dès la publication de la LFRSS pour 2023, les autres dispositions entreraient en vigueur pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023 (2^o du XXV).

Le présent article serait, du reste, applicable aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers ainsi qu'aux ouvriers régis par le régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, dans des conditions déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État (XXIV).

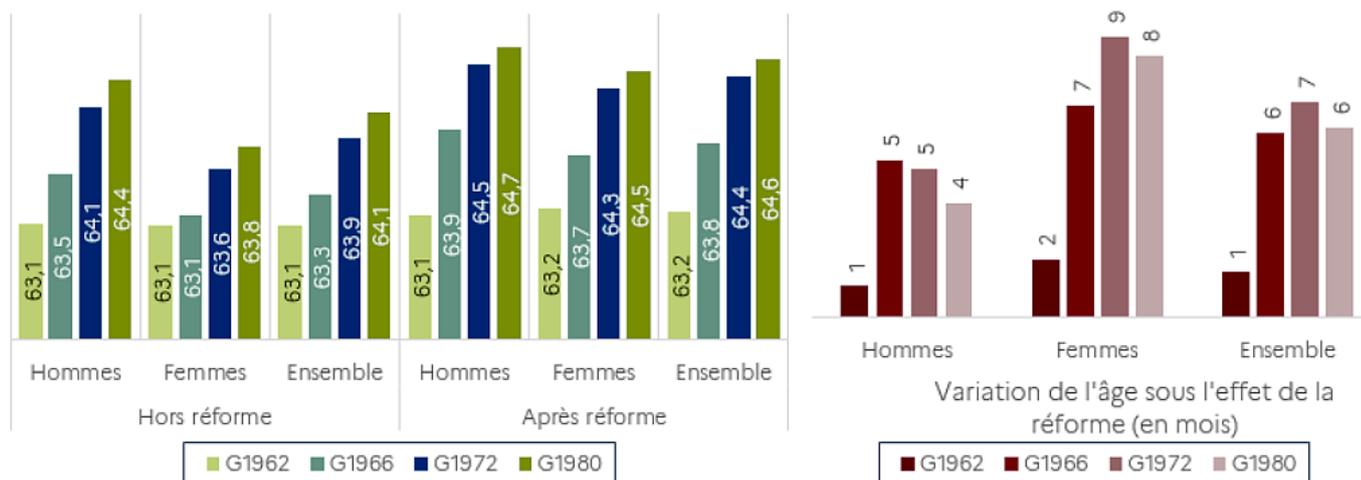
12. La réforme aboutirait à des économies substantielles, à un relèvement de l'âge moyen de départ et à une augmentation de la pension moyenne

D'après le Gouvernement, ces mesures permettraient de générer un **gain de 7,5 milliards d'euros pour l'ensemble du système de retraite à l'horizon 2026**, dont 4,9 milliards d'euros pour les régimes obligatoires de base, 2,1 milliards d'euros pour les régimes complémentaire et 530 millions d'euros pour l'État – du fait de la réduction de ses dotations et subventions aux différents régimes spéciaux.

En outre, **elles conduiraient à une augmentation du taux d'emploi des 60-64 ans de six points d'ici 2030 et à une progression du PIB de l'ordre de 1,1 % à cette échéance**. Bien qu'il indique que « *cette hausse du PIB se traduirait par des recettes supplémentaires* », notamment fiscales, le Gouvernement n'a fourni aucune estimation précise.

Les femmes partant généralement plus tôt en retraite, en partie du fait de la majoration de durée d'assurance dont elles bénéficient au titre de la maternité et de l'éducation des enfants, **la réforme entraînerait une augmentation de neuf mois de l'âge moyen de départ à la retraite des femmes de la génération 1972 contre cinq mois pour les hommes** de la même génération. Néanmoins, l'âge moyen de départ des femmes resterait inférieur à celui des hommes, à 64,3 ans contre 64,5 ans pour la génération 1972.

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



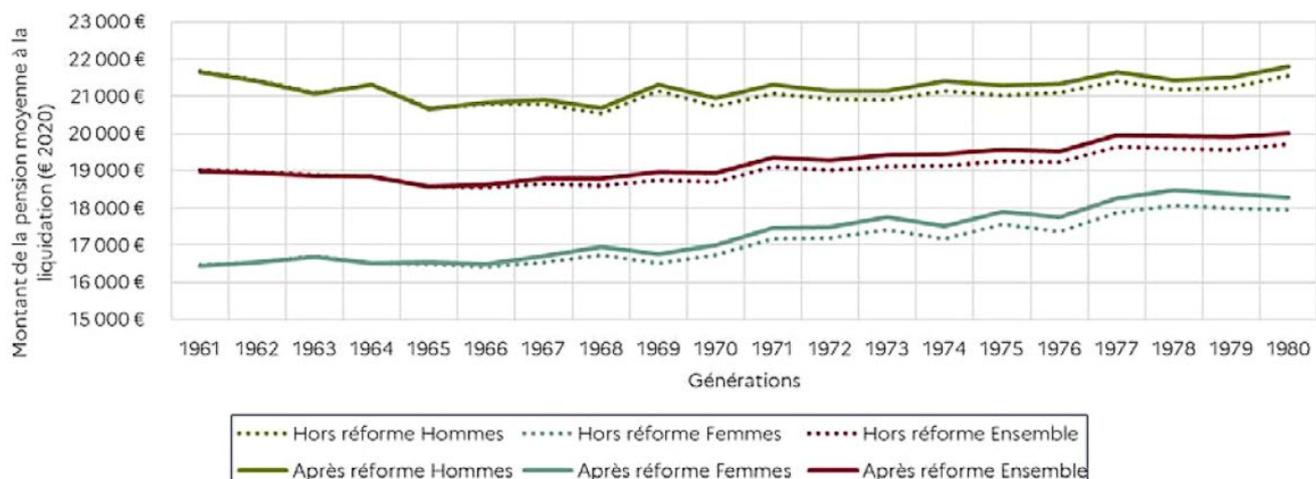
Source : Cnav - Modèle PRISME 2022

Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, janvier 2023

En outre, il en résulterait, dans une grande partie des cas, une **amélioration du taux de liquidation, du taux de proratisation et, éventuellement, du revenu annuel moyen des 25 meilleures années, ainsi qu'une augmentation du nombre de points de retraite complémentaire acquis, ce qui contribuerait à relever le niveau de la pension moyenne à 20 000 euros par an pour les générations nées à la fin des années 1970.**

Pension moyenne à la liquidation avant et après le relèvement de l'âge d'ouverture des droits et l'accélération de l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein, par sexe et par génération

(en euros constants 2020)



Source : Cnav - Modèle PRISME 2022

Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

III - La position de la commission : une mesure nécessaire au redressement de la situation financière du système de retraite

La commission approuve les dispositions du présent article, qui correspondent à la réforme votée par le Sénat chaque année depuis 2020.

En effet, les projections du COR permettent d'anticiper, depuis plusieurs années, une sensible dégradation de la trajectoire financière du système de retraite, et plus particulièrement de la branche vieillesse des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, au cours des prochaines décennies.

Or, le principe même d'un système de retraite par répartition réside dans le financement des pensions des retraités actuels par les cotisations versées par les actifs actuels. **Reporter sur les futures générations de travailleurs la charge du financement des pensions servies actuellement en continuant d'aggraver la dette sociale remettrait en cause la pérennité de notre modèle social** en fragilisant le lien de solidarité qui doit unir les générations entre elles.

Dans ce contexte, seuls trois instruments sont mobilisables par les pouvoirs publics pour garantir l'équilibre financier du système de retraite :

- **le relèvement du niveau des cotisations, inenvisageable** dans un pays où le poids des prélèvements obligatoires s'établit déjà à 45 % du PIB ;

- **la diminution du niveau des pensions, qui porterait atteinte au pouvoir d'achat des retraités**, déjà durement affaibli par la conjoncture actuelle et par les mesures de sous-indexation prises par le Gouvernement ces dernières années ;

- **le report de l'âge d'ouverture des droits, qui constitue donc la seule solution acceptable**, d'autant que l'âge moyen de départ en retraite continuera naturellement d'augmenter jusqu'à 64 ans d'ici la fin des années 2030 sous l'effet de l'allongement de la durée d'assurance voté en 2014 et du report progressif de l'âge moyen de début de carrière.

La commission considère toutefois que les projections financières du Gouvernement, établies sur la base d'une hypothèse très optimiste de taux de chômage (4,5 %), sous-estiment le déficit du système de retraite à l'horizon 2030, qui s'établirait à 19,5 milliards d'euros plutôt qu'à 13,5 milliards en retenant un taux de chômage de 7 %.

Sans même prendre en compte les mesures nouvelles proposées par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale, **le présent projet de loi, dans son état actuel, ne suffirait donc vraisemblablement pas à ramener le système de retraite à l'équilibre en 2030**, date à laquelle son déficit pourrait s'élever à 6 milliards d'euros.

Du reste, une analyse à l'échelle du système de retraite conduit à mêler les régimes complémentaires, dégageant, pour la plupart, des excédents et disposant de solides réserves financières, et les régimes obligatoires de base, qui présentent des déficits importants, notamment le régime général et celui des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Aussi les données communiquées par le Gouvernement ne permettent-elles pas de disposer de la visibilité nécessaire sur la situation effective de ces derniers. Tout au plus est-il possible de noter, sur la base de l'article 20 du présent projet de loi, que le déficit des régimes obligatoires de base atteindrait, sous l'effet des mesures proposées, 3,9 milliards d'euros en 2023 et 14,9 milliards en 2026.

Dans ce contexte, il eût sans doute été préférable que le Gouvernement se rallie plus tôt aux préconisations du Sénat.

En tout état de cause, les conséquences financières que la réforme produira réellement devront être examinées avec attention par le Parlement, sous l'éclairage du COR, afin d'envisager, le cas échéant, une révision des paramètres ainsi définis, dans un sens comme dans l'autre.

La commission a adopté neuf amendements rédactionnels, de coordination et de correction d'erreurs matérielles n^{os} 2117, 2118, 2119, 2120, 2121, 2122, 2123, 2124 et 2125 du rapporteur.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

Article 8

Départs anticipés avec un relèvement de l'âge de départ à 64 ans

Cet article vise à créer ou à reporter plusieurs âges de retraite anticipée du fait du report à 64 ans de l'âge d'ouverture des droits.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

I – Le dispositif proposé : la création ou le report de plusieurs âges de départ en retraite anticipée

A. Plusieurs dispositifs de départ en retraite anticipée ou au taux plein automatique coexistent aujourd'hui

1. La retraite anticipée pour carrière longue permet aux assurés à carrière complète ayant commencé à travailler tôt de partir en retraite dès 60 ans

Depuis 2003¹, les assurés ayant travaillé particulièrement tôt et satisfaisant à certaines conditions de durée d'assurance peuvent bénéficier d'un départ en retraite anticipée pour carrière longue (RACL), qu'ils soient salariés ou travailleurs indépendants², professionnels libéraux³, avocats⁴, travailleurs non salariés des professions agricoles⁵ ou fonctionnaires⁶.

Assoupli à plusieurs reprises depuis 2012, ce dispositif permet un départ en retraite :

- **À 58 ans**⁷ lorsque l'assuré justifie :

- d'une durée d'assurance cotisée, dans le régime général et, le cas échéant, dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein majorée de huit trimestres ;

- et d'une durée d'assurance d'au moins cinq trimestres (quatre si l'assuré est né au cours du quatrième trimestre) à la fin de l'année au cours de laquelle est survenu son seizième anniversaire ;

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, article 23.

² Article L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 643-3 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article L. 653-2 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article L. 732-18-1 du code rural et de la pêche maritime.

⁶ Article L. 25 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁷ Pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1960.

- **À 60 ans** lorsque l'assuré justifie :

- d'une durée d'assurance cotisée, dans le régime général et, le cas échéant, dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein ;

- et d'une durée d'assurance d'au moins cinq trimestres (quatre si l'assuré est né au cours du quatrième trimestre) à la fin de l'année au cours de laquelle est survenu son vingtième anniversaire¹.

Certains trimestres n'ayant pas effectivement donné lieu au versement de cotisations à la charge de l'assuré sont néanmoins réputés cotisés pour le calcul de la durée d'assurance à laquelle est conditionné le bénéfice d'un départ anticipé pour carrière longue.

Les trimestres réputés cotisés

Le code de la sécurité sociale prévoit que, pour l'appréciation de la durée d'assurance ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré à laquelle l'ouverture du droit à la retraite anticipée pour carrière longue est assujettie, sont réputées avoir donné lieu à cotisations² :

- **les périodes de service national**, à raison d'un trimestre par période d'au moins 90 jours, consécutifs ou non, dans la limite de quatre trimestres ;

- les périodes comptées comme périodes d'assurance au titre de la **perception des indemnités journalières (IJ) maladie³ et accidents du travail⁴**, dans la limite de quatre trimestres ;

- les périodes comptées comme périodes d'assurance au titre de la **perception des allocations chômage⁵ (depuis 2012⁶) ou de l'indemnité d'activité partielle⁷ (depuis 2021⁸)**, dans la limite de quatre trimestres ;

¹ Articles D. 351-1-1 et D. 351-1-3 du code de la sécurité sociale.

² Article D. 351-1-2 du code de la sécurité sociale.

³ Un trimestre est accordé pour chaque période de soixante jours d'indemnisation de l'incapacité physique ; article R. 351-12 (1^o) du code de la sécurité sociale.

⁴ Un trimestre est accordé pour chaque période de soixante jours d'indemnisation de l'incapacité temporaire et pour chaque trimestre civil comportant une échéance de paiement des arrérages d'une rente pour une incapacité permanente au moins égale à 66 % ; article R. 351-12 (5^o) du code de la sécurité sociale.

⁵ Un trimestre est accordé pour chaque période de cinquante jours de chômage indemnisé ; article R. 351-12 (b et c du 4^o) du code de la sécurité sociale.

⁶ Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse, article 1^{er}.

⁷ Un trimestre est accordé pour chaque période d'indemnisation d'au moins 220 heures d'activité partielle ; article R. 351-12 (10^o) du code de la sécurité sociale.

⁸ Décret n° 2014-350 du 19 mars 2014 relatif à la retraite anticipée au titre des « carrières longues », article 1^{er}.

- les périodes comptées comme périodes d'assurance au titre de la **perception des IJ maternité¹** (depuis 2014²) ;

- les périodes comptées comme périodes d'assurance au titre de la **perception d'une pension d'invalidité³** (depuis 2014), dans la limite de deux trimestres ;

- les trimestres de majoration de durée d'assurance acquis au titre du **compte professionnel de prévention** (depuis 2014).

Le nombre de trimestres réputés cotisés ne peut excéder quatre pour une même année civile.

**Trimestres réputés cotisés dans le cadre de la RACL depuis 2014,
à compter de la génération 1960**

Début d'activité	Durée d'assurance cotisée requise	Trimestres réputés cotisés pris en compte	Âge de départ en retraite anticipée
Avant 20 ans	Durée d'assurance requise en droit commun	- 4 trimestres de service national ; - 4 trimestres de maladie, accidents du travail ;	60 ans
Avant 16 ans	Durée d'assurance requise en droit commun majorée de 8 trimestres	- 4 trimestres de chômage ; - 4 trimestres d'activité partielle ; - tous les trimestres de maternité ; - 2 trimestres de pension d'invalidité ; - les trimestres de majoration de durée d'assurance acquis au titre du compte professionnel de prévention (au nombre de 8 maximum).	58 ans

Source : Étude d'impact du projet de loi instituant un système universel de retraite

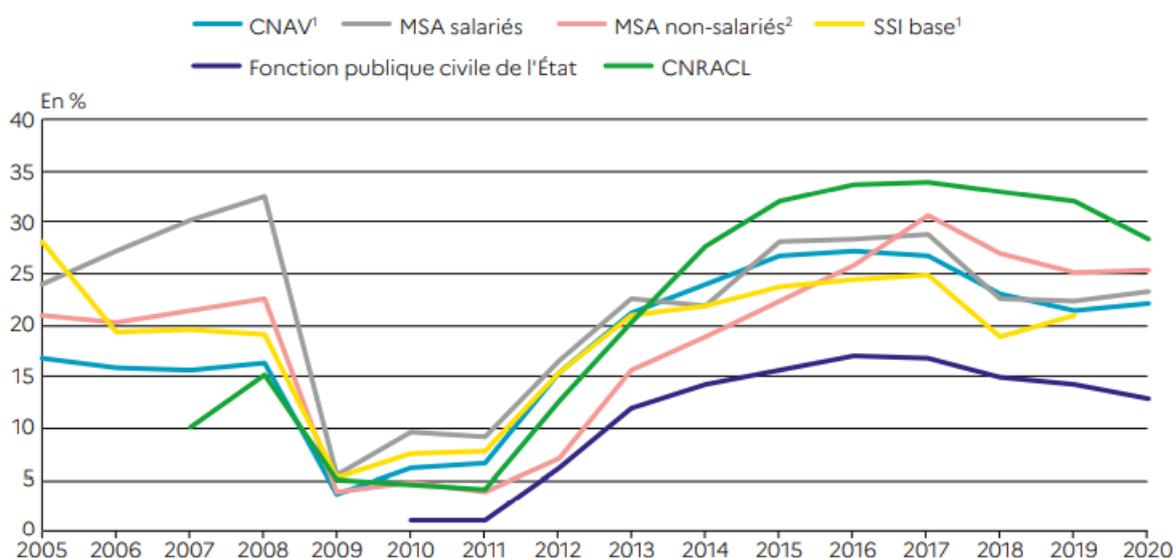
Depuis 2012, l'élargissement du champ des trimestres réputés cotisés a entraîné une forte augmentation du nombre des départs au titre de la RACL. **Ceux-ci se sont toutefois stabilisés autour de 23 % des nouveaux départs en retraite au régime général en 2020** en raison du recul de l'âge d'entrée sur le marché du travail et de l'allongement progressif de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein.

¹ Un trimestre est accordé pour chaque période de quatre-vingt-dix jours d'indemnisation du congé maternité ; article R. 351-12 (2°) du code de la sécurité sociale.

² Décret n° 2021-593 du 14 mai 2021 relatif à la prise en compte des périodes d'activité partielle pour les droits à retraite des assurés éligibles au dispositif de retraite anticipée pour carrière longue et pour les assurés relevant de la caisse de sécurité sociale de Mayotte, article 1^{er}.

³ Un trimestre est accordé pour chaque trimestre civil comportant une échéance du paiement des arrérages de la pension d'invalidité ; article R. 351-1 (3°) du code de la sécurité sociale.

Évolution de la proportion de départs en retraite anticipée pour carrière longue parmi les départs à la retraite de l'année, par régime



Source : Drees, Les retraités et les retraites, édition 2022

2. La pension de retraite des assurés inaptes et invalides est automatiquement calculée au taux plein dès 62 ans

a) *L'inaptitude au travail ouvre droit au bénéfice du taux plein automatique*

Les assurés reconnus inaptes bénéficient automatiquement d'une pension à taux plein lors de leur départ en retraite, même s'ils ne justifient pas de la durée d'assurance requise à cet effet¹.

Pour être reconnu inapte au travail, l'assuré doit n'être pas en mesure de poursuivre l'exercice de son emploi sans nuire gravement à sa santé et se trouver définitivement atteint d'une incapacité de travail médicalement constatée, compte tenu de ses aptitudes physiques et mentales à l'exercice d'une activité professionnelle, **d'au moins 50 %².**

¹ Articles L. 351-8 (2°), L. 643-4 et L. 653-4 du code de la sécurité sociale ; articles L. 732-23 et L. 732-25 du code rural et de la pêche maritime.

² Articles L. 351-7 et R. 351-21 du code de la sécurité sociale.

Inaptitude, invalidité et incapacité

L'inaptitude au travail est déclarée par le médecin du travail lorsqu'il constate qu'aucune mesure d'aménagement, d'adaptation ou de transformation du poste de travail occupé par le salarié n'est possible et que son état de santé justifie un changement de poste¹. Toutefois, pour l'ouverture du droit à un départ en retraite au titre de l'inaptitude au travail, l'inaptitude est appréciée par le médecin-conseil de la caisse chargée de liquider les droits de l'intéressé².

L'assuré a droit à une pension d'invalidité lorsqu'il présente une invalidité réduisant au moins des deux tiers sa capacité de travail ou de gain, c'est-à-dire le mettant hors d'état de se procurer un salaire supérieur au tiers de la rémunération soumise à cotisations et contributions sociales qu'il percevait dans la profession qu'il exerçait avant la date de l'interruption de travail suivie d'invalidité ou la date de la constatation médicale de l'invalidité³. L'invalidité est constatée par le médecin-conseil de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) dont relève l'assuré⁴. Son origine doit être non professionnelle.

Constatée par le médecin-conseil de la CPAM⁵, l'incapacité, qui peut être temporaire ou permanente, désigne la diminution de la capacité de travail résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. Selon le taux d'incapacité, l'assuré a droit à une indemnité en capital⁶ ou à une rente⁷.

Par dérogations, ces assurés sont éligibles à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) dès 62 ans, et non à 65 ans⁸.

En 2016, 8 % des retraités de la génération 1950 avaient bénéficié d'un départ en retraite au titre de l'inaptitude au travail. D'après l'Inspection générale des affaires sociales (Igas)⁹, 8 % des nouveaux retraités du régime général, soit 49 300 personnes, sont partis à ce titre en 2019. La Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) a ainsi versé 6,8 milliards d'euros de pensions aux retraités ex-inaptes en 2021.

¹ Article L. 4624-4 du code du travail.

² Article R. 351-22 du code de la sécurité sociale.

³ Articles L. 341-1 et R. 341-2 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article L. 341-7 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article L. 441-3 du code de la sécurité sociale.

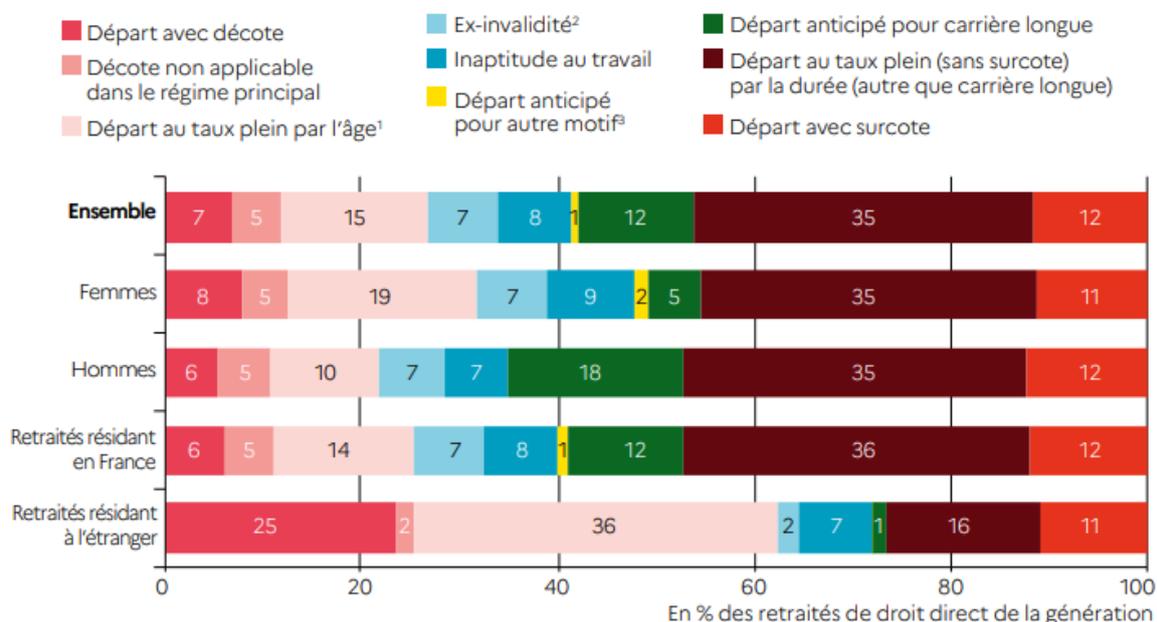
⁶ Article L. 434-1 du code de la sécurité sociale.

⁷ Article L. 434-2 du code de la sécurité sociale.

⁸ Article R. 815-1 du code de la sécurité sociale.

⁹ Igas, Les départs en retraite au titre de l'inaptitude, octobre 2022.

Répartition des retraités de la génération 1950 selon leur type de départ dans leur régime de base principal en 2016



1. Départ à l'âge d'annulation de la décote (ou après) sans que la condition de durée requise soit atteinte.
2. Y compris les fonctionnaires liquidant une pension d'invalidité et ayant atteint l'âge minimum légal de départ à la retraite.
3. Motif familial, victimes de l'amiante, etc.

Note > Pour les assurés éligibles à plusieurs motifs d'obtention du taux plein, le motif retenu est déterminé dans l'ordre de priorité suivant : décote non applicable, ex-invalidité, inaptitude, durée (y compris carrière longue ou surcote) et enfin âge. La catégorie « décote non applicable » correspond aux personnes dont le régime principal est un régime de la fonction publique ou un régime spécial. En effet, ces régimes n'appliquaient pas de décote pour les pensions liquidées par la génération 1950, pour certaines catégories d'assurés (catégories actives, militaires, par exemple).

Lecture > 7 % des retraités nés en 1950 ont liquidé leurs droits avec une décote dans leur régime de base principal.

Champ > Retraités résidant en France ou à l'étranger, nés en 1950, ayant au moins un droit direct dans un régime de base, vivants au 31 décembre 2016.

Source > DREES, EIR 2016.

Source : Drees, Les retraités et les retraites, édition 2022

b) Les bénéficiaires d'une pension d'invalidité sont assimilés aux assurés inaptés

À l'âge d'ouverture des droits, soit 62 ans¹, la pension d'invalidité prend fin et est remplacée par la pension retraite allouée en cas d'inaptitude au travail, c'est-à-dire une pension calculée automatiquement au taux plein².

En tout état de cause, la pension de retraite ne peut être inférieure au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), soit 311,56 euros par mois au 1^{er} janvier 2023. Les titulaires d'une pension d'invalidité liquidée avant le 31 mai 1983 qui atteignent l'âge d'ouverture des droits peuvent, quant à eux, prétendre à une pension de retraite au moins égale à la pension d'invalidité dont ils bénéficiaient à cet âge.

¹ Article L. 351-1 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 341-15 du code de la sécurité sociale.

Cependant, lorsque l'assuré exerce une activité professionnelle quand il atteint l'âge d'ouverture des droits, la pension de retraite ne lui est attribuée que s'il en fait expressément la demande¹. Dans le cas contraire, il continue de bénéficier de sa pension d'invalidité jusqu'à la date à laquelle il demande le bénéfice de sa pension de retraite et au plus tard jusqu'à 67 ans. Cette dernière est alors liquidée ultérieurement, automatiquement au taux plein, et ne peut être inférieure à celle dont il bénéficierait si la liquidation de ses droits avait été effectuée automatiquement à l'âge d'ouverture des droits.

Il en va de même de l'assuré qui, à six mois de l'âge d'ouverture des droits, exerce une activité professionnelle et qui, lorsqu'il atteint cet âge, bénéficie des allocations chômage². S'il ne demande pas l'attribution de sa pension de retraite, cet assuré continue de bénéficier de sa pension d'invalidité à compter de l'âge d'ouverture des droits jusqu'à la date pour laquelle il demande le bénéfice de sa pension de retraite et au plus tard jusqu'à six mois après l'âge d'ouverture des droits, échéance à laquelle sa pension d'invalidité est automatiquement remplacée par la pension de retraite. Si, au cours de cette période, l'assuré reprend une activité professionnelle, il peut bénéficier de sa pension d'invalidité jusqu'à la date à laquelle il demande le bénéfice de sa pension de retraite et au plus tard jusqu'à 67 ans.

Selon la Drees³, en 2016, 7 % des retraités de la génération 1950 avaient bénéficié d'un départ en retraite au titre de l'invalidité. En termes de flux, l'Igas⁴ indique que les inaptes ont représenté 9 % des départs en retraite au régime général en 2019, soit 55 000 personnes. Les pensionnés ex-invalides ont perçu 7,7 milliards d'euros de pensions de la Cnav en 2021.

3. Les assurés handicapés ont accès à divers dispositifs de départ en retraite anticipée ou au taux plein automatique

a) La retraite anticipée des travailleurs handicapés permet un départ en retraite dès 55 ans

Depuis 2003, une possibilité de départ en retraite anticipée est ouverte aux assurés handicapés qui ont accompli, alors qu'ils étaient atteints d'une incapacité permanente d'au moins 50 %, une durée minimale d'assurance, dont une partie cotisée.

¹ Article L. 341-16 du code de la sécurité sociale.

² Articles L. 341-17 et D. 341-1 du code de la sécurité sociale.

³ Drees, Les retraités et les retraites, octobre 2022.

⁴ Ibid.

La retraite anticipée des travailleurs handicapés (RATH) est applicable tant au régime général¹, qu'au régime des professionnels libéraux², au régime des avocats³, au régime des travailleurs non salariés des professions agricoles⁴ et aux régimes de la fonction publique⁵.

L'âge de départ en RATH est fixé à⁶ :

- **55 ans** pour les assurés handicapés qui ont accompli, dans ces conditions, une durée d'assurance au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein diminuée de 40 trimestres⁷ et une durée d'assurance cotisée au moins égale à cette même durée diminuée de 60 trimestres⁸ ;

- **56 ans** pour ceux qui ont accompli, dans les mêmes conditions, une durée d'assurance au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein diminuée de 50 trimestres⁹ et une durée d'assurance cotisée au moins égale à cette même durée diminuée de 70 trimestres¹⁰ ;

- **57 ans** pour ceux qui ont accompli, dans les mêmes conditions, une durée d'assurance au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein diminuée de 60 trimestres¹¹ et une durée d'assurance cotisée au moins égale à cette même durée diminuée de 80 trimestres¹² ;

- **58 ans** pour ceux qui ont accompli, dans les mêmes conditions, une durée d'assurance au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein diminuée de 70 trimestres¹³ et une durée d'assurance cotisée au moins égale à cette même durée diminuée de 90 trimestres¹⁴ ;

- **59 ans** pour ceux qui ont accompli, dans les mêmes conditions, une durée d'assurance au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein diminuée de 80 trimestres¹⁵ et une durée d'assurance cotisée au moins égale à cette même durée diminuée de 100 trimestres¹⁶.

¹ Article L. 351-1-3 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 643-3 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 653-2 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article L. 732-18-2 du code rural et de la pêche maritime.

⁵ Article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁶ Article D. 351-1-5 du code de la sécurité sociale.

⁷ Soit 132 trimestres à compter de la génération 1973.

⁸ Soit 112 trimestres à compter de la génération 1973.

⁹ Soit 122 trimestres à compter de la génération 1973.

¹⁰ Soit 102 trimestres à compter de la génération 1973.

¹¹ Soit 112 trimestres à compter de la génération 1973.

¹² Soit 92 trimestres à compter de la génération 1973.

¹³ Soit 102 trimestres à compter de la génération 1973.

¹⁴ Soit 82 trimestres à compter de la génération 1973.

¹⁵ Soit 92 trimestres à compter de la génération 1973.

¹⁶ Soit 72 trimestres à compter de la génération 1973.

En outre, la pension des intéressés est majorée à proportion d'un nombre égal au tiers du rapport de la durée d'assurance cotisée accomplie dans les conditions précitées par la durée d'assurance validée. Cette majoration ne peut avoir pour effet de porter la pension à un montant supérieur à celui qu'elle aurait atteint sans elle dans le cas d'une durée d'assurance égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein. Dans les régimes alignés, la pension ainsi majorée peut être portée, le cas échéant, au niveau du minimum contributif (MiCo)¹, soit 684,13 euros au 1^{er} janvier 2023.

Les assurés concernés bénéficient automatiquement du taux plein même s'ils ne justifient pas de la durée d'assurance requise à cet effet².

Du reste, les assurés justifiant des durées d'assurance requises pour le bénéfice de la RATH sans pouvoir attester, sur une fraction de ces durées, de la reconnaissance administrative d'une incapacité permanente d'au moins 50 % et atteints d'une incapacité permanente d'au moins 80 % au moment de la demande de liquidation de la pension peuvent obtenir, sur leur demande, l'examen de leur situation par une commission placée auprès de la Cnav³. Saisie par la caisse ou le service chargé de la liquidation de la pension, cette commission examine la situation de l'assuré en se fondant sur un dossier à caractère médical transmis par l'assuré permettant d'établir l'ampleur de l'incapacité, de la déficience ou du désavantage pour les périodes considérées. Son avis motivé est notifié à l'organisme débiteur de la pension et s'impose à lui.

Les travailleurs handicapés admis à demander la liquidation de leur pension de retraite avant l'âge d'ouverture des droits de droit commun sont eux aussi éligibles à l'Aspa dès 62 ans⁴.

Comme le souligne l'Igas⁵, seuls 2 870 nouveaux retraités du régime général ont bénéficié d'un départ en RATH en 2019 (contre 104 300 au titre de l'inaptitude au travail ou de l'invalidité).

¹ Article L. 351-10 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 351-8 (4^o bis) du code de la sécurité sociale ; articles L. 732-23 et L. 732-25 du code rural et de la pêche maritime.

³ Article L. 161-21-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article R. 815-1 du code de la sécurité sociale.

⁵ Ibid.

Répartition des départs en retraite anticipée pour handicap selon le régime d'affiliation

	2012	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% de nouveaux retraités en 2021
Régime général - salariés	1 980	2 380	2 900	2 780	2 820	2 870			
Régime général - artisans	140	80	120	50	20	20	2 500	2 200	0,3 %
Régime général - commerçants	30	90	140	80	20	30			
MSA salariés agricoles		260	430	380	200	200	170	150	0,3 %
Fonction publique territoriale	130	190	200	180	230	230	170	180	0,4 %
Fonction publique hospitalière	40	60	60	50	50	70	50	50	0,2 %
Fonction publique d'État			230	250	270	250	250	250	0,4 %

Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale – Retraites, 2022

b) L'allocation aux adultes handicapés est automatiquement remplacée par la pension de retraite à taux plein dès 62 ans

La pension de retraite de l'assuré bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est liquidée à la date à laquelle celui-ci atteint l'âge d'ouverture des droits, soit 62 ans, sauf s'il s'y oppose¹. Toutefois, l'Igas note qu' « en pratique cependant, une demande de retraite doit bien être faite auprès de leur caisse (notamment pour préciser leurs coordonnées bancaires) et la procédure n'est automatique pour personne »².

Par dérogation, l'assuré exerçant une activité professionnelle à cette date demeure, quant à lui, tenu de déposer une demande de liquidation de sa pension à la cessation de son activité ; l'AAH continue alors de lui être servie jusqu'à ce qu'il la perçoive effectivement.

Les critères d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

L'AAH peut être versée à toute personne résidant régulièrement en France, âgée d'au moins 20 ans et dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 % - ou à 50 % si l'intéressé subit une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi³.

Cette allocation peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé et, s'il y a lieu, de son conjoint, concubin ou partenaire de PACS dans la limite d'un plafond variant en fonction de son statut marital et du nombre de ses enfants⁴. Il ne sera plus tenu compte des revenus du conjoint, concubin ou partenaire de PACS à compter du 1^{er} octobre 2023, sauf dans le cas où la nouvelle règle de calcul aboutirait à réduire le montant de l'allocation⁵.

¹ Article L. 351-7-1 A du code de la sécurité sociale.

² Ibid.

³ Articles L. 821-1, L. 821-2, D. 821-1 et D. 821-2 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article L. 821-3 du code de la sécurité sociale.

⁵ Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, article 10 ; décret n° 2022-1694 du 28 décembre 2022 relatif à la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés, articles 1^{er} et 2.

Revalorisé le 1^{er} avril de chaque année sur la base de l'inflation constatée¹, le montant maximal de l'AAH, servi aux personnes sans autre ressource, s'élève à 956,65 euros 1^{er} mars 2023.

Les bénéficiaires de l'AAH sont réputés inaptes au travail lorsqu'ils atteignent l'âge d'ouverture des droits². Par conséquent, ils bénéficient automatiquement du taux plein, même s'ils ne justifient pas de la durée d'assurance requise à cet effet³.

c) Le bénéfice du taux plein automatique est également accordé aux assurés handicapés ne satisfaisant pas aux critères d'éligibilité à l'AAH

Enfin, les assurés dont l'incapacité permanente est supérieure ou égale à 50 %⁴ mais qui ne bénéficient pas de l'AAH bénéficient automatiquement du taux plein, même s'ils ne justifient pas de la durée d'assurance requise pour son obtention, dès qu'ils atteignent l'âge d'ouverture des droits⁵.

De façon générale, les assurés justifiant d'une incapacité permanente au moins égale à 50 % sont éligibles à l'Aspa dès 62 ans⁶.

4. Une possibilité de départ en retraite anticipée pour incapacité permanente à 60 ans a été instituée en 2010

Depuis 2010⁷, la retraite anticipée pour incapacité permanente (dite « pénibilité 2010 ») permet un départ à 60 ans au bénéfice :

- des assurés justifiant d'une incapacité permanente au moins égale à 20 % reconnue au titre d'une maladie professionnelle⁸ ou d'un accident du travail et ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle⁹.

Ce taux peut être atteint par l'addition de plusieurs taux d'incapacité permanente, sous réserve qu'un taux d'incapacité permanente au moins égal à 10 % ait été reconnu au titre d'une même maladie professionnelle ou d'un même accident du travail.

¹ Article L. 821-3-1 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 821-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 351-8 (2^o) du code de la sécurité sociale.

⁴ Article R. 351-24-3 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article L. 351-8 (1^o ter) du code de la sécurité sociale.

⁶ Article R. 815-1 du code de la sécurité sociale.

⁷ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, article 79.

⁸ La liste des maladies professionnelles concernées est fixée par l'arrêté du 26 décembre 2017 fixant la liste des maladies professionnelles mentionnées aux articles L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale et L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime.

⁹ Article D. 351-1-9 du code de la sécurité sociale.

- des assurés justifiant d'une incapacité permanente au moins égale à 10 % reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail et ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une même maladie professionnelle, à condition :

- d'avoir été exposés pendant au moins dix-sept ans à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels¹ ;

- et qu'il puisse être établi que l'incapacité permanente est directement liée à l'exposition à ces facteurs².

Ce taux doit être atteint au titre d'une même maladie professionnelle ou d'un même accident du travail. Une commission pluridisciplinaire dont l'avis s'impose à l'organisme débiteur de la pension de retraite est chargée de valider les modes de preuve apportés par l'assuré et d'apprécier l'effectivité du lien entre l'incapacité permanente et l'exposition aux facteurs de risques professionnels.

Les conditions de durée d'exposition aux facteurs de risques professionnels et d'établissement d'un lien direct entre cette exposition et l'incapacité permanente ne sont pas applicables lorsque l'incapacité permanente est reconnue au titre d'une maladie professionnelle consécutive à un ou plusieurs des quatre facteurs qui ne permettent plus, depuis 2007³, de cumuler des points sur le compte professionnel de prévention (C2P), à savoir les vibrations mécaniques, les postures pénibles, les manutentions manuelles de charges et les agents chimiques dangereux. L'avis de la commission pluridisciplinaire n'est pas requis dans ce cas.

La pension des bénéficiaires de ce dispositif est en outre calculée au taux plein, même s'ils ne justifient pas de la durée d'assurance requise à cet effet⁴.

Seuls les salariés⁵ et les travailleurs non salariés des professions agricoles⁶ – qui, contrairement aux artisans et commerçants, cotisent obligatoirement au titre du risque AT-MP – sont éligibles à ce dispositif.

¹ Article L. 4161-1 du code du travail.

² Article D. 351-1-10 du code de la sécurité sociale.

³ Ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention, article 1^{er}.

⁴ Article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale.

⁶ Article L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime.

Comme le souligne l'Igas, « cette incapacité permanente relève d'une autre logique, d'autres instruments et d'autres acteurs que l'incapacité au sens de la législation du handicap »¹ du fait de son origine professionnelle. Dès lors, « l'existence d'une retraite anticipée au titre des incapacités en lien avec les AT-MP est source de confusion », ce constat conduisant l'Igas à estimer qu'« une dénomination spécifique et moins ambiguë pourrait être retenue » pour ce dispositif.

De même que la RATH, la retraite anticipée pour incapacité permanente demeure très marginale, avec seulement 3 900 bénéficiaires en 2019 tous régimes confondus.

Répartition des départs en retraite anticipée pour incapacité permanente selon le régime d'affiliation

	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021	% de nouveaux retraités en 2021
Régime général	3 300	3 500	3 600	3 400	3 100	3 100	non disponible	
MSA salariés agricoles	800	900	900	500	500	500	500	1,1 %
MSA exploitants agricoles	200	300	300	300	300	300	300	1,0 %

Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale – Retraites, 2022

5. Un dispositif de départ en retraite anticipée au titre de la pénibilité au travail a été ouvert aux salariés en 2014

Depuis 2014², les salariés titulaires d'un C2P (voir le commentaire de l'article 9 du présent projet de loi) peuvent décider d'affecter tout ou partie des points inscrits sur leur compte à :

- la prise en charge de tout ou partie des frais d'une action de formation professionnelle continue en vue d'accéder à un emploi non exposé ou moins exposé aux facteurs de risques professionnels ouvrant droit à l'inscription de points sur le C2P ;

- le financement du complément de leur rémunération et des cotisations et contributions sociales légales et conventionnelles en cas de réduction de leur durée de travail ;

- le financement d'une majoration de durée d'assurance vieillesse et d'un départ en retraite avant l'âge d'ouverture des droits³ (retraite anticipée au titre de la pénibilité ou « pénibilité 2014 »).

¹ Ibid.

² Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, article 10.

³ Article L. 4163-7 du code du travail.

Le nombre total de points inscrits sur le C2P ne peut excéder à ce jour cent points au cours de la carrière professionnelle du salarié¹, tandis que les vingt premiers points inscrits sont réservés au financement d'actions de formation professionnelle² et que dix points ouvrent droit à un trimestre de majoration de durée d'assurance³. **Par conséquent, huit trimestres peuvent être accordés à ce titre au maximum.**

Ces trimestres ont un triple effet :

- ils majorent la durée d'assurance validée par l'assuré et sont donc utilisés pour la détermination du taux de liquidation de la pension ;

- ils sont réputés cotisés pour le bénéfice de la retraite anticipée pour carrière longue⁴ ;

- ils abaissent l'âge d'ouverture des droits à due concurrence de leur nombre⁵.

Il convient de rappeler que, depuis 2017, l'exposition à quatre facteurs de risques professionnels, à savoir les vibrations mécaniques, les postures pénibles, les manutentions manuelles de charges et les agents chimiques dangereux, n'ouvre plus de droits à l'inscription de points sur le C2P⁶.

Comme le rappelle l'Igas⁷, « le dispositif est en cours de montée en charge puisque les salariés ne peuvent accumuler des points que depuis le 1^{er} janvier 2015 et qu'une grande partie d'entre eux sont encore éloignés de la perspective d'un départ en retraite ». Toujours est-il que 1,9 million de personnes étaient titulaires d'un C2P comportant des points en 2021 et que 73 % des 3 925 assurés ayant demandé la conversion de leurs points en 2020 ont opté pour une majoration de durée d'assurance.

¹ Article R. 4163-9 du code du travail.

² Article R. 4163-13 du code du travail.

³ Article R. 4163-11 du code du travail.

⁴ Article L. 351-1-6 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article L. 161-17-4 du code de la sécurité sociale.

⁶ Ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention, article 1^{er} ; article L. 4163-1 du code du travail.

⁷ Ibid.

B. Les âges de départ en retraite doivent être fixés de façon à garantir la prise en compte de la situation des assurés à carrière longue ou pénible

1. Trois âges de départ anticipé pour carrière longue seraient déterminés par décret

En parallèle du report de l'âge d'ouverture des droits de droit commun de 62 à 64 ans, **le Gouvernement propose de modifier le dispositif de RACL.**

L'âge d'ouverture des droits de droit commun serait abaissé d'au moins deux ans, dans des conditions définies par décret, pour les assurés ayant commencé à travailler avant trois âges et dans des conditions déterminés par décret et ayant accompli une durée d'assurance cotisée au moins égale à une limite définie par décret (**5° du I**). Ces dispositions seraient applicables tant aux salariés qu'aux travailleurs indépendants (**a du 6° du I**), aux professionnels libéraux (**a et b du 11° du I**), aux avocats (**a et b du 13° du I**), aux fonctionnaires (**a du 2° du III**) et aux non-salariés agricoles (**1° et a du 2° du IV**).

Le Gouvernement envisage ainsi d'instaurer trois âges de départ en RACL :

- Les assurés justifiant d'une durée d'assurance cotisée au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein majorée de quatre trimestres - contre huit aujourd'hui - et d'une durée d'assurance d'au moins cinq trimestres (quatre si l'assuré est né au cours du quatrième trimestre) à la fin de l'année au cours de laquelle est survenu leur seizième anniversaire seraient éligibles à un départ en retraite **dès 58 ans** ;

- Les assurés justifiant d'une durée d'assurance cotisée au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein majorée de quatre trimestres et d'une durée d'assurance d'au moins cinq trimestres (quatre si l'assuré est né au cours du quatrième trimestre) à la fin de l'année au cours de laquelle est survenu leur dix-huitième anniversaire pourraient partir en retraite dès 60 ans. Aujourd'hui, les assurés à carrière complète ayant commencé à travailler avant 18 ans peuvent bénéficier d'un départ anticipé **dès 60 ans** sans qu'il leur soit nécessaire de justifier de quatre trimestres cotisés en sus de la durée requise pour l'obtention du taux plein ;

- Les assurés justifiant d'une durée d'assurance cotisée au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein et d'une durée d'assurance d'au moins cinq trimestres (quatre si l'assuré est né au cours du quatrième trimestre) à la fin de l'année au cours de laquelle est survenu leur vingtième anniversaire accèderaient à un départ en retraite **dès 62 ans**. Actuellement, ces assurés sont éligibles à un départ anticipé dès 60 ans.

**Âge minimal du départ en RACL avant et après réforme
selon l'âge de début d'activité**

	Conditions de durée d'assurance	Borne basse (4/5 trimestres avant la fin des 16 ans)		Borne intermédiaire (4/5 trimestres avant la fin des 18 ans)		Borne haute (4/5 trimestres avant la fin des 20 ans)	
		Hors réforme	Après réforme	Hors réforme	Après réforme	Hors réforme	Après réforme
		DAR augmentée de deux ans	DAR augmentée d'une année		DAR augmentée d'une année	DAR de droit commun	
Génération	1960	58,00	58,00		60,00	60,00	60,00
	01/01/61 au 30/08/61	58,00	58,00		60,00	60,00	60,00
	01/09/61 au 31/12/61	58,00	58,00		60,00	60,00	60,00
	1962	58,00	58,00		60,00	60,00	60,00
	1963	58,00	58,00		60,00	60,00	60,25
	1964	58,00	58,00		60,00	60,00	60,50
	1965	58,00	58,00		60,00	60,00	60,75
	1966	58,00	58,00		60,00	60,00	61,00
	1967	58,00	58,00		60,00	60,00	61,25
	1968	58,00	58,00		60,00	60,00	61,50
	1969	58,00	58,00		60,00	60,00	61,75
	1970	58,00	58,00		60,00	60,00	62,00
	1971	58,00	58,00		60,00	60,00	62,00
	1972	58,00	58,00		60,00	60,00	62,00
	1973	58,00	58,00		60,00	60,00	62,00
	1974	58,00	58,00		60,00	60,00	62,00
	1975	58,00	58,00		60,00	60,00	62,00
	1976	58,00	58,00		60,00	60,00	62,00
	1977	58,00	58,00		60,00	60,00	62,00
	1978	58,00	58,00		60,00	60,00	62,00
1979	58,00	58,00		60,00	60,00	62,00	
1980	58,00	58,00		60,00	60,00	62,00	

Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites

Le relèvement de deux ans de l'âge de départ anticipé pour les assurés ayant commencé à travailler avant 20 ans devrait en tout état de cause s'opérer de façon progressive à partir de la génération 1963, pour atteindre 62 ans à compter de la génération 1970.

Au surplus, les trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ou de l'assurance vieillesse des aidants (AVA) seraient désormais réputés cotisés pour la détermination de la durée d'assurance prise en compte pour l'accès à la RACL, dans la limite de quatre trimestres, pour les salariés et les travailleurs indépendants (*b du 6° du I*), les professionnels libéraux (*b du 11° du I*), les avocats (*b du 13° du I*), les fonctionnaires (*b du 2° du III*) et les non-salariés agricoles (*b du 2° du IV*).

L'assurance vieillesse des parents au foyer

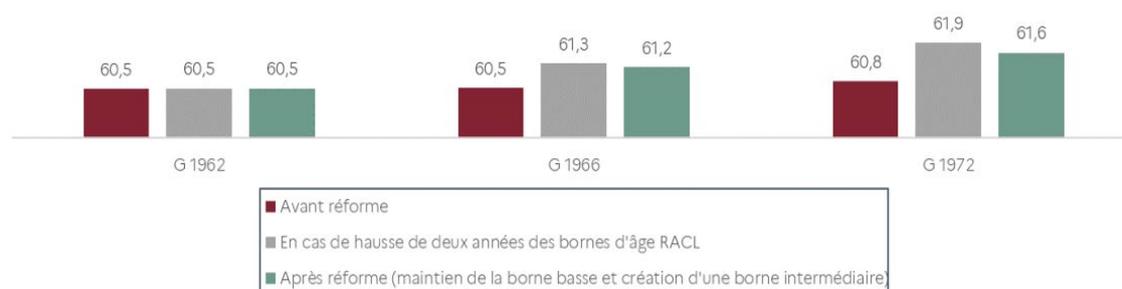
Créée en 1972, l'AVPF permet aujourd'hui aux bénéficiaires de certaines prestations familiales ou allocations destinées au soutien des personnes handicapées ou en perte d'autonomie, de bénéficier d'une affiliation automatique à l'assurance vieillesse du régime général pendant la période d'interruption ou de cessation de l'activité professionnelle¹.

Sur l'AVPF et l'AVA, voir le commentaire de l'article 12 du présent projet de loi.

Du reste, il serait précisé que les trimestres réputés cotisés pour le bénéfice de ce dispositif sont réputés avoir donné lieu au versement de cotisations à la charge de l'assuré – les trimestres validés dans le cadre de l'AVPF, au titre desquels la Cnaf verse des cotisations à la Cnav², ayant effectivement donné lieu au versement de cotisations sans que celles-ci soient formellement à la charge de l'assuré (**b du 6° du I, b du 2° du III, b du 2° du IV**).

Sous l'effet de ces mesures, qui représenteraient un coût de 280 millions d'euros à l'horizon 2026 – 180 millions pour les régimes obligatoires de base, 90 millions pour les régimes complémentaires et 10 millions pour l'État – et à 600 millions d'euros en 2030, l'âge moyen de départ en RA CL devrait s'accroître de 0,8 année pour la génération 1972.

Âges moyens de départ des bénéficiaires d'un départ en RA CL, avant et après réforme



Source : Cnav - Modèle PRISME 2022

Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites

¹ Article L. 381-1 du code de la sécurité sociale.

² Au titre de l'AVPF, la Cnaf verse à la Cnav, pour chaque bénéficiaire, un montant forfaitaire correspondant au produit du taux de cotisation par salaire porté au compte de l'assuré (le Smic ou une fraction du Smic).

2. L'âge de départ en retraite des assurés inaptes au travail et invalides ne serait pas modifié

Le présent article prévoit par ailleurs la création d'un dispositif de départ en retraite anticipée, à un âge abaissé d'au moins deux ans, dans des conditions fixées par décret, au bénéfice des assurés reconnus inaptes au travail ou invalides et de ceux qui justifient d'une incapacité permanente au moins égale à un taux fixé par décret (**5° du I**).

L'âge de départ serait fixé par décret à 62 ans afin d'éviter que le report de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans n'affecte les assurés concernés, tandis que le taux d'incapacité permanente requis serait maintenu à 50 %.

En bénéficieraient les salariés et les travailleurs indépendants (**8° du I**), les professionnels libéraux (*a et d du 11° du I*), les avocats (*a et d du 13° du I*) et les non-salariés agricoles (**1° et 4° du IV**). Les bénéficiaires de l'AAH seraient toujours réputés inaptes au travail à 62 ans (**15° du I**).

La pension d'invalidité (**3° du I, 10° du I**) et l'AAH (**3° du I, 7° du IV**) seraient toujours remplacées par la pension de retraite à compter de 62 ans, sauf opposition de l'assuré. L'assuré invalide qui exercera une activité professionnelle et ne demandera pas l'attribution de sa pension de retraite à 62 ans pourrait demander le bénéfice de cette dernière ultérieurement, sans se trouver pour autant contraint d'attendre l'âge de 64 ans (**4° du I**).

Du reste, le taux plein automatique demeurerait accordé aux bénéficiaires de ce dispositif, qu'ils soient salariés ou travailleurs indépendants (**9° du I**), professionnels libéraux (**12° du I**), avocats (**14° du I**) ou non-salariés agricoles (**6° du IV**).

Le Gouvernement propose par ailleurs de prévoir que :

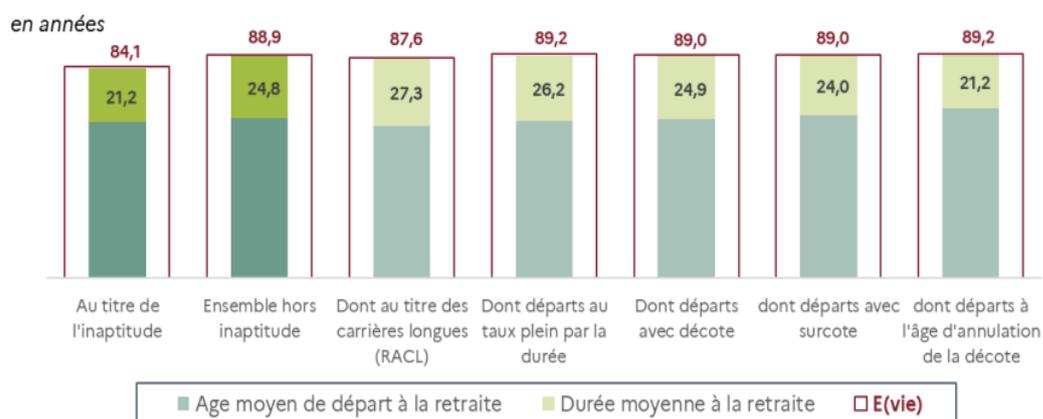
- l'aide à la vie familiale et sociale (AVFS) des anciens migrants dans leur pays d'origine¹ reste accordée, en cas d'inaptitude au travail, à compter de 62 ans (**1° du II**) ;
- la condition de recours préalable aux autres prestations sociales à laquelle est assujetti le bénéfice du revenu de solidarité active (RSA) ne porte toujours sur les pensions de retraite des régimes légalement obligatoires que si la personne qui peut y prétendre a atteint, dans le cas où elle aurait été reconnue inapte au travail, l'âge de 62 ans (**2° du II**) ;
- le versement des allocations chômage cesse lorsque l'allocataire bénéficie d'un départ en retraite anticipée au titre de l'inaptitude au travail (**V**).

¹ L'AVFS est une allocation mensuelle accordée au retraité de nationalité étrangère ayant de faibles ressources et souhaitant résider, temporairement ou de façon permanente, dans son pays d'origine, afin de compenser la perte de certaines prestations soumises à condition de résidence, notamment l'Aspa.

Il serait enfin procédé à diverses coordinations d'ordre légistique (1° du I, 5° du IV).

Ces mesures, dont le coût est estimé à 1,27 milliard d'euros en 2026 - 860 millions pour les régimes obligatoires de base, 400 millions pour les régimes complémentaires et 10 millions pour l'État - et à 3,1 milliards en 2030, se justifient par une différence d'âge moyen au décès de 4,8 années pour la génération 1960 entre les assurés bénéficiant d'une pension de retraite attribuée au titre de l'inaptitude au travail et les autres assurés.

Âge moyen au décès et durée moyenne passée à la retraite projetés selon la catégorie de départ, pour la génération 1960



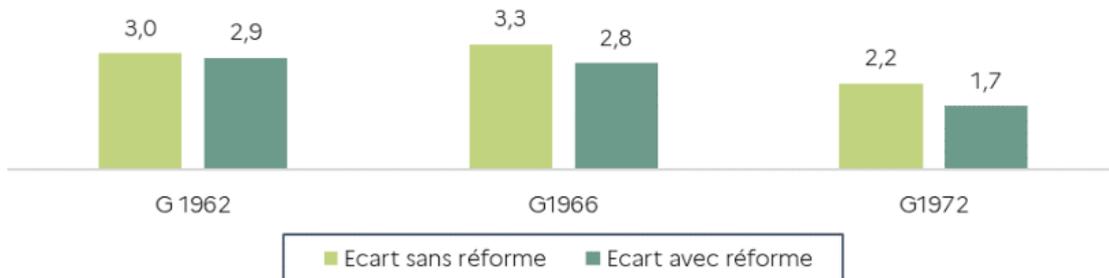
Source : Cnav - Modèle PRISME 2022 (projections pour la génération 1960)

Lecture : Selon les projections de la Cnav, les assurés de la génération 1960 liquidant dans le cadre du dispositif de retraite au titre de l'inaptitude auront une durée de vie à la retraite estimée à 21,2 ans, contre 24,8 ans pour les assurés partant à la retraite à un autre titre. La somme de leur âge moyen de départ à la retraite et de cette durée de retraite, qui peut constituer une approximation de leur espérance de vie, s'établit à 84,1 ans pour les assurés inaptes et invalides contre 88,9 ans pour les autres assurés, soit un écart de 4,7 années.

Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites

En tout état de cause, au terme de la réforme, l'écart entre la durée moyenne passée à la retraite des assurés partis en retraite au titre de l'inaptitude au travail ou de l'invalidité de la génération 1972 et celle des autres assurés de cette génération s'établirait à 1,7 année, contre 2,2 années sans réforme.

Écart de durée passée à la retraite entre l'ensemble des assurés et ceux partis en retraite au titre de l'inaptitude au travail ou de l'invalidité avant et après la réforme



Source : Cnav - Modèle PRISME 2022

Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites

Au total, 123 000 assurés de la génération 1962 et 148 000 assurés de la génération 1972 bénéficieraient du nouveau dispositif de retraite anticipé pour inaptitude au travail ou invalidité.

Il convient en outre de souligner que le maintien à 62 ans de l'âge de départ en retraite des assurés inaptes et invalides permettra de limiter l'effet de la réforme sur les dépenses sociales hors champ de l'assurance vieillesse (voir le commentaire de l'article 7 du présent projet de loi).

3. Les modalités de départ en retraite anticipée pour handicap devraient être assouplies

Les âges de départ en RATH, fixés par décret, demeureraient inchangés selon le Gouvernement, de même que le bénéfice du taux plein automatique.

En outre, la condition de durée d'assurance validée serait supprimée, seule subsistant la condition de durée d'assurance cotisée (7° du I, c du 11° du I, c du 13° du I, 1° du III, 3° du IV).

Enfin, les assurés sollicitant le bénéfice d'un départ en RATH sans pouvoir attester de la reconnaissance administrative d'une incapacité permanente d'au moins 50 % sur une fraction de leur durée d'assurance seraient mis à même de demander la saisine de la commission chargée d'examiner leur situation à la condition de justifier d'une incapacité permanente d'au moins 50 %, au lieu de 80 % (2° du I).

Ces aménagements représenteraient un coût de 40 millions d'euros d'ici à 2026, dont 30 millions pour les régimes obligatoires de base et 10 millions pour les régimes complémentaires. D'après le Gouvernement, ils permettraient de porter les effectifs annuels de bénéficiaires du dispositif de 2 800 à 3 300 personnes (+ 15 %).

4. Davantage d'assurés seraient rendus éligibles à la retraite anticipée pour incapacité permanente et l'âge de départ porté à 62 ans

Le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente serait ouvert aux assurés justifiant d'une incapacité permanente compris entre 10 % et 19 % reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail, à condition :

- d'avoir été exposés pendant au moins cinq ans – contre dix-sept ans aujourd'hui – à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels ;
- et qu'il puisse être établi que l'incapacité permanente est directement liée à l'exposition à ces facteurs.

L'âge de départ en retraite anticipée serait toutefois relevé de deux ans, à 62 ans, pour l'ensemble des bénéficiaires du dispositif, suivant ainsi l'évolution de l'âge d'ouverture des droits de droit commun. Le bénéfice du taux plein resterait automatique.

Ces dispositions relèvent du domaine réglementaire et seront donc mises en œuvre par décret.

Les modifications apportées par l'article 9 du PLFRSS pour 2023

L'article 9 du présent projet de loi (2° du I) prévoit en outre de supprimer :

- la condition d'identité des lésions entraînées par un accident du travail à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle ;
- pour les assurés justifiant d'un taux d'incapacité permanente compris entre 10 % et 19 %, la nécessité de recueillir l'avis de la commission pluridisciplinaire sur les modes de preuve apportés par l'assuré et l'effectivité du lien entre l'incapacité permanente et l'exposition aux facteurs de risques professionnels lorsque l'incapacité permanente est reconnue au titre d'une maladie professionnelle.

Voir le commentaire de l'article 9 du présent projet de loi.

Selon le Gouvernement, le coût de ces mesures s'élèverait, à l'horizon 2026, à **70 millions d'euros, dont 47 millions seraient supportés par la branche AT-MP**. Elles permettraient chaque année à **1 700 assurés supplémentaires de bénéficier du dispositif (+ 45 %)**.

5. Le déplafonnement du C2P n'empêcherait pas le relèvement de l'âge de départ en retraite anticipée au titre de la pénibilité à 62 ans

Malgré le déplafonnement du C2P, le nombre maximal de trimestres de majoration de durée d'assurance pouvant être accordés à l'assuré demeurerait inchangé. Par conséquent, l'âge minimal de départ en retraite anticipée au titre de la pénibilité serait porté de 60 à 62 ans (**5° du I**).

6. Des mesures applicables à compter du 1^{er} septembre 2023

Les dispositions du présent article entreraient en vigueur pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023, celles relatives aux fonctionnaires civils et militaires (III) étant applicables aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) ainsi qu'aux ouvriers régis par le régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État dans des conditions déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État (VI).

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

III - La position de la commission : tenir compte de la situation particulière des mères de famille et de la pénibilité du travail

Soucieuse d'assurer une prise en compte équitable des carrières longues et des difficultés rencontrées par les travailleurs handicapés, inaptes au travail et invalides, la commission approuve une grande partie des mesures proposées, qui maintiennent à leur niveau actuel la plupart des âges de départ en retraite anticipée dont bénéficient les assurés concernés tout en prévoyant certains assouplissements.

Elle a adopté, à ce propos, un amendement n° 2128 du rapporteur corrigeant une erreur matérielle qui aurait privé les professionnels libéraux et les avocats de la prise en compte des trimestres validés au titre de l'AVPF et de l'AVA comme des trimestres réputés cotisés pour le bénéfice de la RACL.

La commission regrette toutefois qu'aucun dispositif ne soit proposé en vue de compenser la charge supportée par les mères de famille, pour qui le cumul d'une activité professionnelle et de l'éducation des enfants s'avère souvent difficile.

Par conséquent, sur la proposition du rapporteur, elle a adopté un amendement n° 2127 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 de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein à 63 ans de s'ouvrir des droits à surcote dès cet âge, sans devoir attendre d'atteindre l'âge de 64 ans. Cette mesure, qui bénéficiera presque intégralement aux mères de famille, permettra de témoigner de la reconnaissance de la Nation envers elles et d'agir en faveur de la natalité, principale déterminante à long terme de l'équilibre financier du système de retraite.

Par ailleurs, la commission a adopté quatre amendements rédactionnels et de coordination n^{os} 2126, 2129, 2130 et 2131 du rapporteur.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

Article 9

Prévention et réparation de l'usure professionnelle

Cet article prévoit la création d'un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle financé par la branche Accidents du travail et maladies professionnelles, ainsi que la création d'un fonds de prévention de l'usure professionnelle dans les établissements de santé et les établissements médico-sociaux.

Il tend par ailleurs à assouplir et compléter le compte professionnel de prévention en déplaçant l'acquisition de points et en permettant leur utilisation pour financer un projet de reconversion professionnelle. Il vise également à simplifier le dispositif de retraite pour incapacité permanente.

Il prévoit enfin la mise en place d'un suivi médical spécifique pour les salariés exposés à certains facteurs de risques professionnels.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

I - Le dispositif proposé : une amélioration des dispositifs de prévention et de compensation de la pénibilité

A. La prise en compte actuelle de l'exposition aux risques professionnels

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites¹ a introduit dans le code du travail **une obligation de prévention de la pénibilité** dans le cadre de l'obligation générale de sécurité qui incombe à l'employeur². Cependant, depuis 2017, le code du travail ne fait plus référence à la pénibilité mais à des « *facteurs de risques professionnels* ».

L'article L. 4161-1 du code du travail liste en particulier **10 facteurs de risques professionnels** auxquels l'exposition des salariés doit être surveillée en vue d'en prévenir les effets.

¹ Loi n^o 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

² Art. L. 4121-1 du code du travail.

**Les facteurs de risques professionnels
au sens de l'article L. 4161-1 du code du travail**

1° *Contraintes physiques marquées :*

- a) manutentions manuelles de charges ;
- b) postures pénibles définies comme positions forcées des articulations ;
- c) vibrations mécaniques ;

2° *Environnement physique agressif :*

- a) agents chimiques dangereux, y compris les poussières et les fumées ;
- b) activités exercées en milieu hyperbare ;
- c) températures extrêmes ;
- d) bruit ;

3° *Rythmes de travail :*

- a) travail de nuit ;
- b) travail en équipes successives alternantes ;
- c) travail répétitif caractérisé par la réalisation de travaux impliquant l'exécution de mouvements répétés, sollicitant tout ou partie du membre supérieur, à une fréquence élevée et sous cadence contrainte.

1. Le compte professionnel de prévention

a) Un dispositif déjà réformé en 2017

Le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), créé par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites¹, a été modifié et **transformé en compte professionnel de prévention (C2P) par une ordonnance du 22 septembre 2017²**. Ce dispositif permet aux salariés exposés à certains facteurs de risques professionnels d'acquérir des droits pour leur permettre de sortir de la pénibilité, soit en suivant une formation professionnelle, soit en accédant à du temps partiel sans perte de rémunération, soit en partant à la retraite de manière anticipée. **Son financement est assuré par la branche accidents du travail et maladie professionnelle (AT-MP)** et sa gestion par la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam).

¹ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites – Article 10.

² Ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention.

Le C2P est susceptible d'être ouvert au bénéfice de tout salarié du secteur privé et du personnel des personnes publiques employé dans les conditions de droit privé. En revanche, ne peuvent en bénéficier les salariés affiliés à un régime spécial de retraite comportant déjà un dispositif spécifique de reconnaissance et de compensation de la pénibilité¹.

(1) Un recentrage sur six facteurs de risques

Le C3P prenait initialement en compte les 10 facteurs de risques professionnels listés à l'article L. 4161-1 du code du travail (*cf.* encadré *supra*).

Au regard des difficultés rencontrées par les employeurs pour évaluer l'exposition de leurs salariés à certains facteurs au cours des deux premières années de mise en œuvre, **le dispositif a été simplifié en 2017 et recentré sur les 6 facteurs de risques professionnels les plus facilement évaluables** par l'employeur. Ont ainsi été exclus du C2P les 3 facteurs de risques liés à des contraintes physiques marquées (manutentions manuelles de charges, postures pénibles et vibrations mécaniques) ainsi que les agents chimiques dangereux.

La commission des affaires sociales avait, à l'occasion de la ratification de l'ordonnance, approuvé ce recentrage du dispositif².

(2) Un financement mutualisé

Le dispositif initial comportait en outre un volet d'incitation financière par le biais des modalités de financement du C3P.

À cette fin, la loi « Touraine » de 2014 avait en effet institué un fonds dont les recettes étaient constituées :

- d'une cotisation de base de 0,01 % due par les employeurs au titre de l'ensemble des salariés qu'ils employaient et qui entraient dans le champ d'application du C3P ;

- d'une cotisation additionnelle de 0,2 % ou 0,4 % assise sur les rémunérations des salariés exposés à la pénibilité, selon qu'ils étaient exposés à un ou plusieurs facteurs³.

L'ordonnance de 2017 a supprimé ces cotisations spécifiques : le dispositif a été remplacé par une composante mutualisée (la majoration « M4 ») de la cotisation AT-MP, qui pèse sur toutes les entreprises.

¹ Cf. décret n° 2014-1617 du 24 décembre 2014 fixant la liste des régimes spéciaux de retraite mentionnée à l'article L. 4162-1 du code du travail.

² Cf. rapport n° 194 (2017-2018) de M. Alain Milon, déposé le 20 décembre 2017, sur le projet de loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017.

³ Décret n° 2014-1157 du 9 octobre 2014 relatif au fonds de financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité.

Le financement du C2P fait l'objet, conjointement avec le dispositif de retraite pour incapacité permanente, d'un **transfert de la branche AT-MP du régime général à la branche vieillesse** dont le montant est fixé en LFSS : celui-ci s'élève pour 2023 à 128,4 millions d'euros, après 123,6 millions d'euros en 2022 (+ 3,9 %). Sur ce montant, **60,3 millions d'euros seront versés au titre du C2P**. En 2022, 30 millions d'euros seulement ont toutefois été versés à la Cnav à ce titre¹.

La LFSS pour 2023 prévoit en outre un transfert à la branche vieillesse du régime des salariés agricoles, au titre des deux dispositifs, d'un montant de 9 millions d'euros.

Le financement du C2P se traduit également par un surcroît de dépenses d'actions de prévention pour la branche AT-MP qui s'élèverait à **40 millions d'euros** en 2023².

b) Un dispositif reposant sur une évaluation par l'employeur

Pour permettre aux salariés d'acquérir des droits sur leur C2P, **l'employeur doit déclarer de façon dématérialisée** à la Carsat ou à la caisse de mutualité sociale agricole (MSA) **les facteurs de risques professionnels auxquels les travailleurs sont exposés au-delà de certains seuils**.

Seuils de prise en compte de l'exposition aux facteurs de pénibilité prévus par le code du travail³

Facteur de risques professionnels	Seuil		
	Action ou situation	Intensité maximale	Durée minimale
Activités exercées en milieu hyperbare	Interventions ou travaux	1 200 hectopascals	60 par an
Températures extrêmes	Température inférieure ou égale à 5 degrés C° ou au moins égale à 30 degrés C°		900 heures par an
Bruit	Niveau d'exposition au bruit rapporté à une période de référence de 8 h d'au moins 81 décibels		600 heures par an
	Exposition à un niveau de pression acoustique de crête au moins égal à 135 décibels		12 fois par an
Travail de nuit	1 heure de travail entre 24 heures et 5 heures		120 nuits par an
Travail en équipes successives alternantes	Travail en équipes successives alternantes impliquant au minimum une heure de travail entre 24 heures et 5 heures		50 nuits par an

¹ Source : direction des risques professionnels de la Cnam.

² Source : Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, septembre 2022.

³ Art. D. 4163-2 du code du travail.

Facteur de risques professionnels	Seuil		
	Action ou situation	Intensité maximale	Durée minimale
Travail répétitif caractérisé par la réalisation de travaux impliquant l'exécution de mouvements répétés, sollicitant tout ou partie du membre supérieur, à une fréquence élevée et sous cadence contrainte	Temps de cycle inférieur ou égal à 30 secondes : 15 actions techniques ou plus		900 heures par an
	Temps de cycle supérieur à 30 secondes, temps de cycle variable ou absence de temps de cycle : 30 actions techniques ou plus par minute		

Un accord de branche étendu peut déterminer l'exposition des travailleurs à un ou plusieurs des facteurs de risques professionnels au-delà des seuils mentionnés ci-dessus, en faisant notamment référence aux postes, métiers ou situations de travail occupés et aux mesures de protection collective et individuelle appliquées. En l'absence d'accord de branche, ces postes, métiers ou situations de travail exposés peuvent également être définis par un référentiel professionnel de branche homologué par arrêté. L'employeur qui applique le référentiel de branche pour déterminer l'exposition de ses salariés est présumé de bonne foi¹.

L'employeur consigne, en annexe du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), les données collectives utiles à l'évaluation des expositions individuelles aux facteurs de risques mentionnés à l'article L. 4161-1 et de nature à en faciliter la déclaration².

Il est précisé que le seul fait pour l'employeur d'avoir déclaré l'exposition d'un travailleur aux facteurs de risques professionnels dans le cadre du C2P ne saurait constituer une présomption de manquement à son obligation d'assurer la sécurité et de protéger la santé physique et mentale des travailleurs³.

L'exposition d'un salarié à des facteurs de risques donne droit à l'acquisition de points sur le C2P dans les conditions précisées à l'article R. 4163-9 du code du travail (cf. tableau ci-dessous). Les droits constitués sur le compte restent acquis au titulaire jusqu'à leur liquidation ou à son admission à la retraite. **Le nombre de points inscrits sur le C2P ne peut excéder 100 points au cours de la carrière professionnelle du salarié.**

¹ Art. L. 4163-2 du code du travail.

² Art. R. 4121-1-1 du code du travail.

³ Art. L. 4163-3 du code du travail.

Règles d'acquisition des points sur le C2P¹

	Durée de contrat d'un an ou plus	Durée de contrat supérieure ou égale à un mois
Exposition à 1 facteur de risque	4 points par an	1 point par période de 3 mois
Exposition à plusieurs facteurs de risques	8 points par an	2 points par période de 3 mois

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

c) Trois possibilités d'utilisation

Le titulaire du C2P peut décider d'affecter en tout ou partie les points inscrits sur son compte à une ou plusieurs des trois utilisations prévues par le code du travail².

(1) Des actions de formation professionnelle

Le titulaire du C2P peut affecter les points acquis sur son compte à la prise en charge de tout ou partie des frais d'une action de formation professionnelle continue en vue d'accéder à un emploi non exposé - ou moins exposé - aux facteurs de risques professionnels.

Lorsque le titulaire du C2P décide de mobiliser tout ou partie de ses points à cette fin, ces points sont convertis en euros pour **abonder son compte personnel de formation (CPF)**³. Un point ouvre droit à un montant de **375 euros** de prise en charge⁴. La formation doit au préalable être reconnue éligible par l'opérateur du conseil en évolution professionnelle (CEP)⁵.

Les 20 premiers points acquis sur le C2P sont réservés à cette utilisation⁶.

(2) Une réduction de la durée de travail

Le salarié titulaire d'un C2P a **droit à une réduction de sa durée de travail** sans réduction de sa rémunération. Le C2P peut alors être utilisé pour financer le complément de sa rémunération et des cotisations et contributions sociales légales et conventionnelles.

¹ Art. R. 4163-9 du code du travail.

² Art. L. 4163-7 du code du travail.

³ Art. L. 4163-8 du code du travail.

⁴ Art. R. 4163-11 (1^o) du code du travail.

⁵ Art. R. 4163-19 du code du travail.

⁶ Art. R. 4163-13 du code du travail.

Lorsque le salarié demande à son employeur à en bénéficier, cette demande ne peut être refusée que si ce refus est motivé et si l'employeur peut démontrer que cette réduction est impossible compte tenu de l'activité économique de l'entreprise¹.

Le salarié doit préciser sa demande de réduction du temps de travail sans que le temps travaillé ne puisse être inférieur à 20 %, ni supérieur à 80 % de la durée du travail applicable dans l'établissement².

10 points ouvrent alors droit à un complément de rémunération dont le montant correspond à la **compensation pendant trois mois d'une réduction du temps de travail de 50 %**³.

(3) Un départ en retraite anticipé

Les titulaires d'un C2P peuvent bénéficier d'une **majoration de durée d'assurance vieillesse** accordée par le régime général de sécurité sociale et d'un **départ en retraite avant l'âge légal**.

Dans ce cas, la liquidation des points acquis, sous réserve d'un nombre suffisant, peut intervenir à partir de **55 ans**⁴. **10 points ouvrent droit à un trimestre de majoration**⁵. Les trimestres ainsi acquis sont réputés avoir donné lieu à cotisation⁶.

En pratique, l'utilisation du C2P à cet usage est limitée à 80 points en raison du plafonnement à 100 points de l'accumulation de points sur le compte au cours de la carrière et compte tenu des 20 points réservés à la formation professionnelle. La majoration de durée d'assurance vieillesse ne peut donc excéder **deux ans**.

¹ Art. L. 4163-9 et L. 4163-10 du code du travail.

² Art. D. 4163-25 du code du travail.

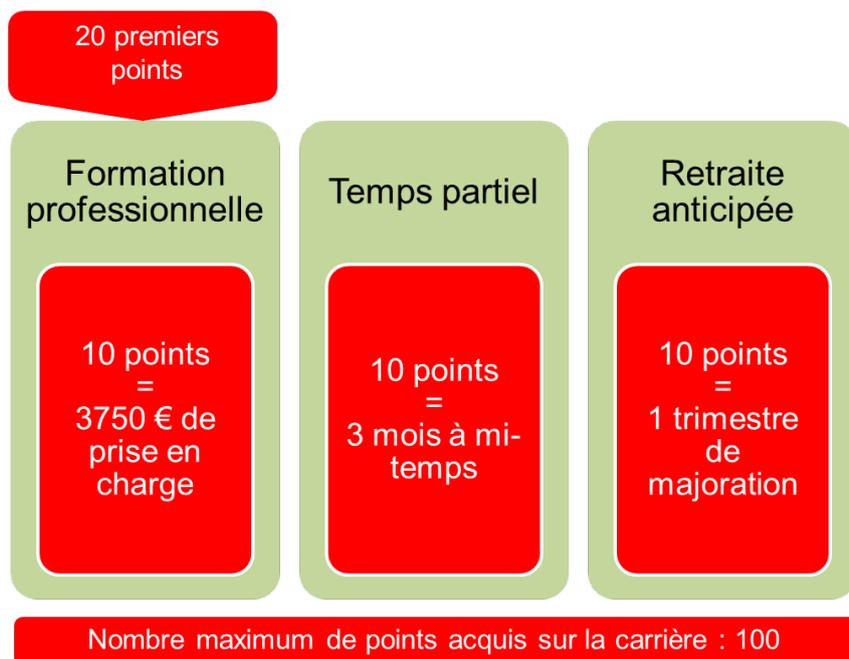
³ Art. R. 4163-11 (2°) du code du travail.

⁴ Art. L. 4163-7 (II) du code du travail.

⁵ Art. R. 4163-11 (3°) du code du travail.

⁶ Art. L. 351-6-1 du code de la sécurité sociale.

Modalités d'utilisation des points acquis sur le C2P



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

d) Un bilan mitigé

- Le nombre de salariés pour lesquels au moins une exposition à un facteur a été déclarée est passé de plus de 900 000 en 2016 (avec 10 facteurs de pénibilité) à 650 000 en 2021¹. Il s'agit toutefois de données provisoires, l'employeur disposant d'un délai de trois ans suivant l'exposition pour rectifier sa déclaration dans un sens favorable au salarié.

- Si le C2P a vocation à agir pour la prévention à l'exposition des risques, **il est majoritairement mobilisé pour des départs anticipés, dans une logique de réparation**. Depuis l'origine du dispositif à fin juin 2022, tous secteurs confondus, 9 587 salariés avaient consommé des points pour une majoration de durée d'assurance vieillesse, 2 013 pour un passage à temps partiel et 697 pour des actions de formation professionnelle².

Selon la Cnav, ce dispositif ne représentait cependant, en 2022, que 0,3 % des départs en retraite au régime général.

- Au total, 1 868 abondements du CPF par le C2P ont été validés sur l'application *Mon Compte Formation*³. Ces abondements étant fondus dans le solde global du CPF, il n'existe pas de bilan sur l'utilisation de ces fonds ni sur la nature des formations souscrites.

¹ Source : réponses de la DSS au questionnaire des rapporteurs.

² Source : réponses de la DSS au questionnaire des rapporteurs.

³ Source : DSS.

• Dans un rapport public thématique de décembre 2022¹, **la Cour des comptes dresse un bilan sévère du C2P**, dispositif jugé « *sans ambition et non contrôlé* ». La Cour souligne en particulier une faible appropriation du dispositif par les employeurs concernés et regrette la disparition en 2017 de tout mécanisme d'incitation financière à la prévention.

2. La retraite anticipée pour incapacité permanente

a) Un dispositif complémentaire du C2P

L'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale prévoit que la condition d'âge permettant la liquidation de la pension de retraite est abaissée de 62 ans à **60 ans**² pour les assurés qui justifient d'un **taux d'incapacité permanente au moins égal à 20 %**³, lorsque cette incapacité est reconnue **au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident de travail « ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle »**. La pension de retraite liquidée dans ce cadre est calculée **au taux plein**, même si l'assuré ne justifie pas de la durée requise d'assurance.

Un assuré justifiant d'un **taux d'incapacité permanente compris entre 10 % et 19 %**⁴ peut également bénéficier de ce dispositif, sous réserve :

- d'avoir été **exposé, pendant au moins 17 ans**⁵, à **un ou plusieurs facteurs de risques professionnels** mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail (*cf. supra*) ;

- qu'il puisse être établi que l'incapacité permanente dont est atteint l'assuré est directement liée à l'exposition à ces facteurs de risques professionnels.

Une **commission pluridisciplinaire**, dont l'avis s'impose à l'organisme débiteur de la pension de retraite, est chargée de valider les modes de preuve apportés par l'assuré et d'apprécier l'effectivité du lien entre l'incapacité permanente et l'exposition aux facteurs de risques professionnels.

¹ « Les politiques publiques de prévention en santé au travail dans les entreprises », rapport public thématique, Cour des comptes, décembre 2022.

² Art. D. 351-1-8 du code de la sécurité sociale.

³ Art. D. 351-1-9 du code de la sécurité sociale.

⁴ Art. D. 351-1-10 (I) du code de la sécurité sociale.

⁵ Art. D. 351-1-10 (II) du code de la sécurité sociale.

La commission pluridisciplinaire compétente en matière de retraite pour incapacité permanente

La commission chargée d'apprécier l'effectivité du lien entre l'incapacité permanente et l'exposition aux facteurs de risques professionnels se compose¹ :

- du directeur de la caisse chargée de la liquidation des pensions de retraite du régime général ou son représentant intervenant au titre de l'assurance vieillesse ;
- du médecin-conseil régional ou d'un médecin-conseil de l'échelon régional du contrôle médical de la Cnam qu'il désigne pour le représenter ;
- de l'ingénieur-conseil chef du service de prévention de la Carsat ou son représentant ;
- du professeur des universités-praticien hospitalier ou du praticien hospitalier membre du comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRPM), ou leur représentant ;
- du directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) ou son représentant.

Les conditions de durée d'exposition et de lien entre cette exposition et l'incapacité permanente **ne sont pas applicables**, et l'avis de la commission pluridisciplinaire n'est donc pas requis, lorsque l'incapacité permanente est reconnue au titre d'une maladie professionnelle consécutive à l'exposition à **un ou plusieurs des facteurs de risques mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail qui ne sont plus pris en compte au titre du C2P** :

- manutentions manuelles de charges ;
- postures pénibles définies comme positions forcées des articulations ;
- vibrations mécaniques ;
- agents chimiques dangereux, y compris les poussières et les fumées.

Un arrêté du 26 décembre 2017 fixe la liste des maladies professionnelles concernées².

b) Un bilan modeste

Ce dispositif est aujourd'hui **peu utilisé** : en 2020, environ 3 100 retraites ont été attribuées au titre de l'incapacité permanente dans le régime général tandis que, dans les régimes agricoles, environ 500 salariés et

¹ Art. D. 351-1-11 du code de la sécurité sociale.

² Arrêté du 26 décembre 2017 fixant la liste des maladies professionnelles mentionnées aux articles L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale et L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime.

300 exploitants en ont bénéficié¹. La même année, à titre de comparaison, 21 000 personnes de 60 ans bénéficiaient d'une rente au titre d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ayant entraîné un taux d'incapacité permanente d'au moins 10 %².

Entre 2011 et 2017, selon la DSS, 72 % des bénéficiaires d'une retraite anticipée pour incapacité permanente avaient un taux d'incapacité supérieur ou égal à 20 % et 28 % un taux compris en 10 % et 19 %. Parmi les bénéficiaires partis en retraite depuis 2015, quel que soit leur taux d'incapacité permanente, **seuls 75 sont identifiés comme ayant été exposés à au moins un des quatre facteurs de risques supprimés du C2P.**

Selon la Cnav, ce dispositif ne représentait, en 2022, que 0,4 % des départs en retraite au régime général.

Le financement du dispositif fait l'objet, conjointement avec le C2P, d'un **transfert de la branche AT-MP du régime général à la branche vieillesse** dont le montant est fixé en LFSS : pour 2023, **68 millions d'euros** seront ainsi versés à la Cnav au titre de la prise en charge du dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente.

3. Les accords en faveur de la prévention des effets de l'exposition aux risques professionnels

a) La négociation de branche

L'article L. 2241-1 du code du travail impose aux branches professionnelles de **négoier au minimum une fois tous les quatre ans** sur les conditions de travail, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et **sur la prise en compte des effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels** énumérés à l'article L. 4161-1 (*cf. supra*). La périodicité de cette négociation est fixée par accord de branche. **À défaut d'accord, elle est réduite à trois ans**³.

b) L'obligation de conclure un accord d'entreprise ou d'arrêter un plan d'action

L'article L. 4162-1 du code du travail prévoit que les employeurs d'au moins 50 salariés engagent obligatoirement la **négociation d'un accord en faveur de la prévention des effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels** mentionnés à l'article L. 4161-1 s'ils remplissent l'une des deux conditions suivantes :

- employer au moins 25 % de salariés déclarés exposés au titre du C2P⁴ ;

¹ Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale – Retraites – Edition 2022.

² Source : rapport Assemblée nationale n° 814 de Mme Stéphanie Rist sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, 1^{er} février 2023 (commentaire de l'article 9).

³ Art. L. 2241-4 et L. 2241-12 du code du travail.

⁴ Art. D. 4162-1 (I) du code du travail.

- présenter un indice de sinistralité AT-MP¹ supérieur à 0,25².

Si, au terme de la négociation, aucun accord n'est conclu, un procès-verbal de désaccord est établi. L'employeur est alors tenu d'arrêter, après avis du comité social et économique (CSE), un **plan d'action** relatif à la prévention des effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels³.

L'accord (ou, à défaut, le plan d'action) est conclu pour une durée maximale de trois ans. Il fait l'objet d'un dépôt auprès de la DREETS, qui en informe la Carsat ou la caisse de MSA compétente.

L'accord d'entreprise ou de groupe ou, à défaut d'accord, le plan d'action **aborde obligatoirement certains thèmes** (cf. encadré ci-dessous).

Liste des thèmes obligatoirement abordés par l'accord d'entreprise ou le plan d'action⁴

1° Au moins deux thèmes parmi les suivants :

- a) la réduction des polyexpositions aux facteurs de risques professionnels ;
- b) l'adaptation et l'aménagement du poste de travail ;
- c) la réduction des expositions aux facteurs de risques professionnels ;

2° Au moins deux thèmes parmi les suivants⁵ :

- a) l'amélioration des conditions de travail, notamment au plan organisationnel ;
- b) le développement des compétences et des qualifications ;
- c) l'aménagement des fins de carrière ;
- d) le maintien en activité des salariés exposés aux facteurs de risques professionnels.

Si elles sont déjà couvertes par un accord de branche étendu comprenant les thèmes obligatoires mentionnés ci-dessus, **les entreprises concernées dont l'effectif comprend entre 50 et 299 salariés n'ont pas l'obligation de conclure un tel accord** ou d'arrêter un plan d'action⁶.

¹ Cet indice de sinistralité est égal au rapport, pour les trois dernières années connues, entre le nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles imputées à l'employeur et l'effectif de l'entreprise.

² Art. D. 4162-1 (II) du code du travail.

³ Art. L. 4162-2 du code du travail.

⁴ Art. D. 4162-3 du code du travail.

⁵ Pour ces thèmes, l'accord ou le plan d'action précise les mesures de nature à permettre aux titulaires d'un C2P d'affecter les points qui y sont inscrits à la prise en charge d'actions de formation ou au financement du complément de la rémunération en cas de réduction de la durée de travail.

⁶ Art. L. 4162-1 (II) du code du travail.

La méconnaissance de ces obligations entraîne une **pénalité à la charge de l'employeur** dont le montant ne peut excéder 1 % des rémunérations ou gains versés aux travailleurs concernés au cours des périodes au titre desquelles l'entreprise n'est pas couverte¹. Cette pénalité est prononcée par la Dreets, qui en fixe le taux au regard de la situation de l'entreprise, des informations transmises par la caisse et, si l'entreprise compte moins de 300 salariés, de l'avancement de la négociation collective ainsi que des diligences accomplies pour conclure un accord ou élaborer un plan d'action et des mesures prises pour prévenir les effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels². Le produit de cette pénalité est affecté à la branche AT-MP.

Selon les informations transmises par le ministère du travail, aucune campagne de contrôle spécifique n'a été mise en œuvre à ce jour par l'inspection du travail.

4. Le rôle des services de prévention et de santé au travail en matière de prévention de l'usure professionnelle

Le 4^e plan santé au travail (PST) pour 2021-2025 fait du renforcement de la prévention de l'usure professionnelle un objectif dont l'enjeu serait accentué par le recul de l'âge légal de départ à la retraite.

La prévention de l'usure professionnelle³

L'usure professionnelle est le résultat d'un processus d'altération de la santé au travail qui se traduit par une accélération du vieillissement de la personne et une dégradation de ses capacités physiques. En fonction des parcours professionnels des salariés, des contraintes et des risques auxquels ils sont exposés ainsi que des marges de manœuvre dont peuvent disposer les intéressés dans l'accomplissement de leurs tâches, **l'usure professionnelle peut apparaître tôt dans les carrières et ne concerne donc pas que les seniors**. Processus progressif qui peut avoir des conséquences tant sur la santé des travailleurs que sur le bon fonctionnement de l'entreprise, les manifestations de l'usure professionnelle peuvent être multiples : accidents, douleurs, maladies, troubles musculo-squelettiques (TMS), troubles psychosociaux, *etc.* Elle peut alors se traduire par de la démotivation, de l'absentéisme, du *turn-over* ou encore des restrictions d'aptitude voire des déclarations d'inaptitude. Il faut ainsi savoir repérer ces « signaux » avant que le processus ne débouche d'abord sur une rupture du contrat de travail, parfois suivie, en raison d'une période de chômage plus ou moins longue, d'une désinsertion professionnelle du travailleur.

¹ Art. L. 4162-4 du code du travail.

² Art. R. 4162-6 du code du travail.

³ Source : 4^e plan santé au travail (2021-2025), p. 62.

La prévention de l'usure professionnelle contribue ainsi directement à la prévention de la désinsertion professionnelle, en particulier en réduisant le risque de maladie professionnelle. Elle vise à agir collectivement sur les facteurs de risques et les facteurs protecteurs, à la fois techniques, organisationnels ou encore liés aux parcours. **Son enjeu est renforcé par l'allongement des carrières.**

a) Les missions de conseil et de suivi de l'état de santé des salariés des services de prévention et de santé au travail

Les services de prévention et de santé au travail (SPST), composés d'une équipe pluridisciplinaire de santé au travail, ont notamment pour **mission de conseiller les employeurs, les travailleurs et leurs représentants** sur les dispositions et mesures nécessaires **afin de prévenir ou de réduire les effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels** mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail (*cf. supra*). Ils assurent la surveillance de l'état de santé des travailleurs en fonction des effets de l'exposition à ces facteurs de risques et de leur âge¹.

En particulier, l'article L. 4624-1 du code du travail précise que les **travailleurs de nuit** bénéficient d'un suivi individuel régulier de leur état de santé. Ils bénéficient notamment d'une visite d'information et de prévention (VIP) préalablement à leur affectation sur le poste². La périodicité de son renouvellement ne doit pas excéder trois ans³ au lieu de cinq ans en règle générale.

b) Le suivi individuel renforcé

Tout travailleur affecté à un poste présentant des risques particuliers⁴ pour sa santé ou sa sécurité, pour celles de ses collègues ou celles des tiers évoluant dans l'environnement immédiat de travail bénéficie d'un **suivi individuel renforcé** de son état de santé par le SPST.

Ce suivi comprend notamment un **examen médical d'aptitude**, qui se substitue à la VIP⁵. Celui-ci permet de s'assurer de la compatibilité de l'état de santé du travailleur avec le poste auquel il est affecté, afin de prévenir tout risque grave d'atteinte à sa santé ou à sa sécurité, ou à celles de ses collègues ou des tiers. Réalisé avant l'embauche, il est renouvelé suivant une périodicité qui ne peut être supérieure à 4 ans. Il est effectué par le médecin du travail, sauf lorsque des dispositions spécifiques le confient à un autre médecin.

¹ Art. L. 4622-2 du code du travail.

² Art. R. 4624-18 du code du travail.

³ Art. R. 4624-17 du code du travail.

⁴ Les postes concernés sont notamment ceux exposant les travailleurs à l'amiante, au plomb, aux agents cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, aux agents biologiques des groupes 3 et 4, aux rayonnements ionisants, au risque hyperbare et au risque de chute de hauteur lors des opérations de montage et de démontage d'échafaudages (art. R. 4624-23 du code du travail).

⁵ Art. L. 4624-2 du code du travail.

En outre, les travailleurs bénéficiant du dispositif de suivi individuel renforcé, ou qui ont bénéficié d'un tel suivi au cours de leur carrière professionnelle, sont examinés par le médecin du travail au cours d'une **visite médicale après la cessation de leur exposition** à des risques particuliers pour leur santé ou leur sécurité **ou, le cas échéant, avant leur départ à la retraite**. Cet examen médical vise à établir une traçabilité et un état des lieux, à date, des expositions à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels auxquels a été soumis le travailleur. S'il constate une exposition du travailleur à certains risques dangereux, notamment chimiques, le médecin du travail met en place une **surveillance post-exposition ou post-professionnelle**, en lien avec le médecin traitant et le médecin conseil des organismes de sécurité sociale. Cette surveillance tient compte de la nature du risque, de l'état de santé et de l'âge de la personne concernée¹.

c) La visite de mi-carrière

La loi « santé au travail » du 2 août 2021² a créé, pour tous les salariés, une **visite médicale de mi-carrière** organisée à une échéance déterminée par accord de branche ou, à défaut, durant l'année civile du 45^e anniversaire du travailleur³. Cette visite de mi-carrière vise à :

- établir un état des lieux de l'adéquation entre le poste de travail et l'état de santé du travailleur, à date, en tenant compte des expositions à des facteurs de risques professionnels auxquelles il a été soumis ;

- évaluer les risques de désinsertion professionnelle, en prenant en compte l'évolution des capacités du travailleur en fonction de son parcours professionnel, de son âge et de son état de santé ;

- sensibiliser le travailleur aux enjeux du vieillissement au travail et sur la prévention des risques professionnels.

Le médecin du travail peut proposer, par écrit et après échange avec le travailleur et l'employeur, des mesures individuelles d'aménagement, d'adaptation ou de transformation du poste de travail ou des mesures d'aménagement du temps de travail justifiées par des considérations relatives notamment à l'âge ou à l'état de santé physique et mental du travailleur.

La visite de mi-carrière peut être réalisée par un infirmier de santé au travail exerçant en pratique avancée qui peut, s'il l'estime nécessaire, orienter sans délai le travailleur vers le médecin du travail.

¹ Art. L. 4624-2-1 du code du travail.

² Loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail – Article 22.

³ Art. L. 4624-2-2 du code du travail.

Lors de l'examen au Sénat de la proposition de loi pour la prévention en santé au travail, la commission des affaires sociales avait proposé de supprimer cette nouvelle visite médicale et d'intégrer le suivi des travailleurs en seconde partie de carrière dans le cadre de la VIP¹.

Les dispositions prévoyant la visite de mi-carrière n'étant entrées en vigueur qu'en mars 2022, il n'existe à ce jour aucun bilan de ce dispositif.

B. Des dispositions visant à mieux prévenir l'usure professionnelle

1. Un renforcement du compte professionnel de prévention

a) L'assouplissement des conditions d'acquisition des points

L'article 9 du PLFRSS supprime le plafonnement du nombre de points pouvant être acquis par le salarié au cours de sa carrière (3° du A du III). Il introduit de plus une modulation du nombre de points acquis en fonction du nombre de facteurs auxquels le salarié est exposé : le nombre de points varierait exactement en fonction du nombre de facteurs de risques professionnels auxquels le salarié est exposé (3 points par trimestre d'exposition pour 3 facteurs, 4 points pour 4 facteurs, etc.)².

Un décret devrait par ailleurs abaisser le seuil de reconnaissance du travail de nuit de 120 à 100 nuits par an et le seuil de reconnaissance du travail en équipes successives de 50 à 30 nuits par an³.

b) La création d'une nouvelle possibilité d'utilisation

Les 4° à 6° du A du III créent une nouvelle possibilité d'utilisation du C2P : la prise en charge d'un projet de reconversion professionnelle en vue d'accéder à un emploi non exposé aux facteurs de risques professionnels.

Les points mobilisés seraient alors convertis en euros afin, d'une part, d'abonder le CPF du bénéficiaire pour financer les coûts pédagogiques afférents à des actions de formation et, d'autre part, d'assurer sa rémunération pendant un congé de reconversion professionnelle, le cas échéant.

Le projet de reconversion professionnelle ferait l'objet d'un accompagnement par un opérateur du CEP, lequel informerait, orienterait et aiderait le salarié à formaliser son projet.

¹ Rapport n° 706 (2020-2021) de M. Stéphane Artano et Mme Pascale Gruny, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur la proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail, déposé le 23 juin 2021.

² Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, 23 janvier 2023 (page 36).

³ Idem, page 37.

Les commissions paritaires interprofessionnelles régionales dites associations « Transitions Pro » (ATPro), qui mettent déjà en œuvre le projet de transition professionnelle, assureraient l'instruction et la prise en charge administrative et financière des projets de reconversion professionnelle.

Il est proposé que France compétences, institution publique chargée de la régulation et du financement de la formation professionnelle, verse des fonds aux ATPro pour le financement de ce nouveau dispositif (**1° du C du III**).

c) La promotion du recours au C2P

Le **b du 4° du A du III** prévoit que la Cnam exerce une action de **communication** sur le C2P à l'égard des employeurs concernés et des bénéficiaires.

Un décret devrait modifier les règles de conversion des points afin de **favoriser l'utilisation du C2P à des fins de prévention** : un point permettrait ainsi un abondement du CPF de 500 euros pour financer une action de formation professionnelle, au lieu de 375 euros aujourd'hui, et l'utilisation de dix points pour un passage à temps partiel permettrait un maintien de rémunération pendant 4 mois au lieu de 3 mois actuellement¹.

Enfin, il est précisé, à l'article L. 351-6-1 du code de la sécurité sociale, que la majoration de durée d'assurance vieillesse à laquelle ont droit les titulaires d'un C2P est utilisée non seulement pour la détermination du taux servant au calcul de la pension mais aussi pour celle du coefficient de proratisation de la pension (**3° du I**).

2. Un assouplissement du dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente

Le **I de l'article 9** comprend des dispositions visant à assouplir et simplifier le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente.

En premier lieu, le **a du 2° du I** **supprime la condition d'identité des lésions** en vertu de laquelle un accident du travail doit avoir entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle pour ouvrir droit au dispositif. Selon le rapport sur les objectifs et les effets du projet de loi, il s'agit de « *lever une complexité administrative sans réelle valeur ajoutée* ».

En second lieu, le **b du 2°** prévoit que, pour un taux d'incapacité permanente compris entre 10 % et 19 %, **l'avis de la commission pluridisciplinaire n'est plus requis lorsque l'incapacité est reconnue au titre d'une maladie professionnelle**, quelle qu'elle soit. Il s'agit, selon les informations fournies par la DSS, de pérenniser et de sécuriser une pratique déjà établie.

¹ Ibid.

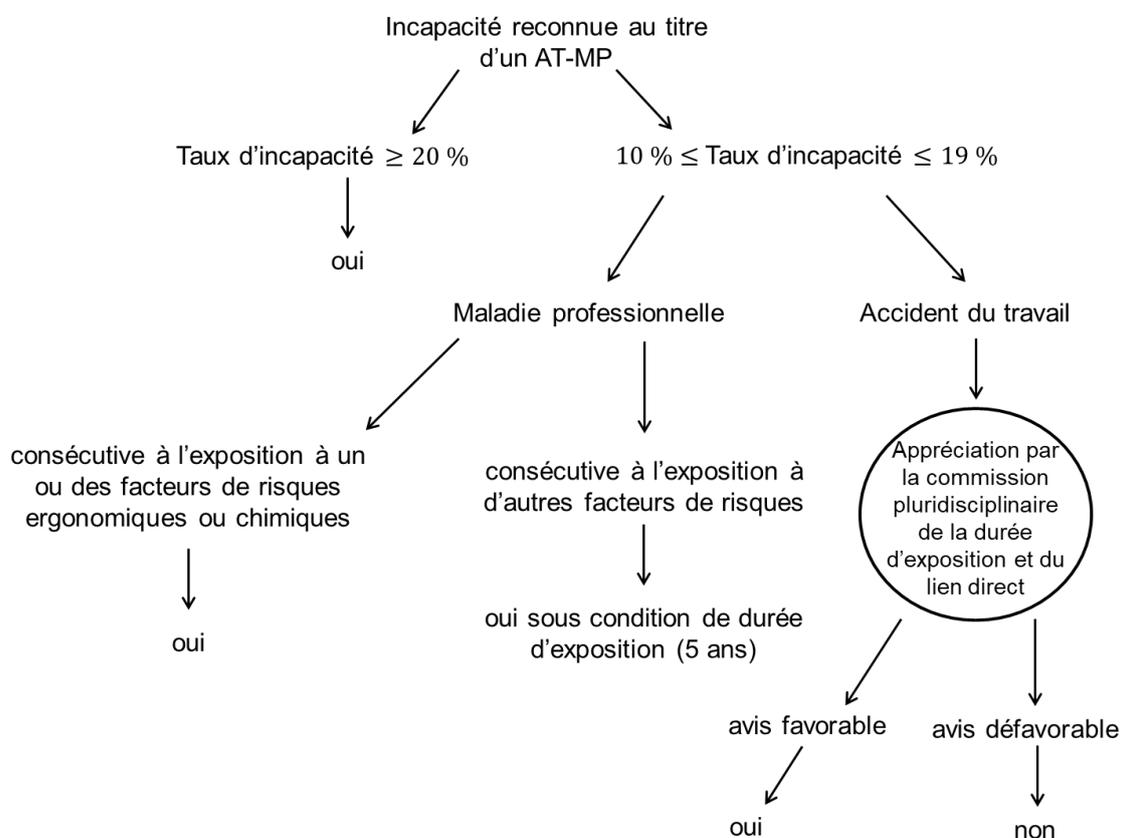
Par ailleurs, selon l'exposé des motifs, **la condition de durée d'exposition pour le bénéfice du dispositif** en cas d'incapacité permanente dont le taux est compris entre 10 et 19 % **serait réduite par décret de 17 à 5 ans**.

Le **II** procède aux mêmes modifications dans le régime des non-salariés agricoles.

Enfin, le **4° du I** prévoit une **information des victimes titulaires d'une rente AT-MP** sur le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente. Cette information, qui vise à prévenir le non-recours au dispositif, serait communiquée selon des modalités et avant un âge fixés par décret.

Selon la fiche d'évaluation préalable de l'article 9, les assouplissements prévus, notamment l'abaissement à 5 ans de la condition de durée d'exposition, permettraient d'étendre le bénéfice de la retraite pour incapacité permanente à **1 700 assurés supplémentaires**, pour un coût total de **70 millions d'euros**¹.

Schéma récapitulatif des conditions d'attribution d'une retraite anticipée pour incapacité permanente proposées à l'article 9



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

¹ Pour les régimes de base général et agricole et le régime complémentaire Agirc-Arrco.

3. Un investissement dans la prévention des risques ergonomiques

a) La création d'un nouveau fonds

Le 1° du I prévoit la **création d'un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (FIPU)**, placé auprès de la commission AT-MP de la Cnam.

Ce fonds aurait pour mission de participer au financement par les employeurs d'actions de sensibilisation, de prévention, de formation, de reconversion et de prévention de la désinsertion professionnelle à **destination des salariés particulièrement exposés aux facteurs de risques « ergonomiques », à l'origine de troubles musculo-squelettiques (TMS) : manutentions manuelles de charges, postures pénibles et vibrations mécaniques¹.**

Selon la fiche d'évaluation préalable de l'article 9, ce fonds serait doté par la branche AT-MP d'un montant global de **1 milliard d'euros entre 2023 et 2027**, soit 200 millions d'euros par an en moyenne. Les dépenses pour 2023 sont estimées à 30 millions d'euros environ.

Ces crédits pourraient être versés :

- **directement aux entreprises**, en vue de soutenir leurs démarches de prévention des risques ergonomiques et leurs actions de formation : le fonds pourra ainsi cofinancer des subventions visant la prévention des TMS à destination des TPE-PME² ;

- **aux organismes de prévention créés par des branches** concernées par des risques professionnels particuliers, tels que l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP) ;

- à **France compétences, qui répartirait cette dotation entre les ATPro** pour le financement de projets de transition professionnelle (*cf. infra*).

Les orientations du fonds seraient définies par la commission AT-MP après avis de la formation compétente du Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT). Son fonctionnement, les conditions de sa participation financière et les modalités de gestion et d'affectation de ses ressources devront être précisés par décret en Conseil d'État.

¹ Il s'agit de trois des quatre facteurs de risques professionnels qui ont été exclus du C2P en 2017.

² Très petites entreprises, petites et moyennes entreprises.

La commission AT-MP de la Cnam

La commission des accidents du travail et maladies professionnelles est un **organe paritaire de la Cnam**, comprenant 5 membres représentant les employeurs et 5 membres représentant les salariés, désignés pour cinq ans¹.

La commission :

- **fixe les orientations politiques de l'Assurance maladie - Risques professionnels** en matière de prévention, de tarification et d'indemnisation ;

- vote le budget de la branche AT-MP ;

- suit les objectifs fixés avec l'État à travers la convention d'objectifs et de gestion (COG) ;

- prend l'avis des 9 comités techniques nationaux, qui représentent chacun un secteur d'activité, sur les sujets de prévention².

b) Un renforcement du rôle des branches professionnelles

Le **2° du A du III** prévoit que les branches professionnelles peuvent établir par convention collective des **listes de métiers ou d'activités particulièrement exposés aux facteurs de risques ergonomiques**.

Le cas échéant, ces listes serviraient de base à la **cartographie des métiers** qui fonderaient les orientations du FIPU créé par cet article. Pour les secteurs dans lesquels les branches n'auraient pas conclu de convention, cette cartographie pourra être complétée par les travaux d'un comité d'experts placé auprès de la commission AT-MP.

Dans cette perspective, **le V impose aux branches professionnelles d'engager, dans les deux mois suivant la promulgation de la loi, une négociation** en vue d'aboutir à l'établissement de telles listes. Il est précisé que, pour les dépenses engagées en 2023, le fonds établira ses orientations en se fondant sur les données disponibles relatives à la sinistralité et aux expositions professionnelles.

Le **1° du A du III** corrige par ailleurs une erreur de référence à l'article L. 4162-1 du code du travail.

c) Une modalité spécifique de financement des projets de transition professionnelle

L'article 9 prévoit une **possibilité de financement du projet de transition professionnelle (PTP) par le nouveau FIPU** par le biais d'une dotation versée à France compétences qui la répartirait entre les ATPro. Selon les informations transmises par la DSS, cette répartition serait réalisée au prorata de la masse salariale des régions.

¹ Art. L. 221-5 du code de la sécurité sociale.

² Source : site internet de l'Assurance maladie.

Pourraient bénéficier de ce financement les PTP des **salariés concernés par les facteurs de risques professionnels ergonomiques** en vue d'accéder à un emploi non exposé à ces facteurs, **à condition qu'ils fassent l'objet d'un cofinancement par l'employeur (2° du C du III).**

Pour en bénéficier, le salarié devrait justifier d'une durée minimale, déterminée par décret, d'activité professionnelle dans un métier concerné par ces facteurs de risques. Cette condition ne serait pas applicable aux bénéficiaires de l'obligation d'emploi (3° du C du III).

Le financement de PTP par le FIPU permettra de consacrer une enveloppe spécifiquement dédiée à la transition professionnelle des salariés exposés aux risques ergonomiques, alors que toutes les reconversions ne peuvent actuellement être prises en charge par le PTP de droit commun car celui-ci dispose d'une enveloppe financière limitative (voir l'encadré ci-dessous). Les sommes non engagées en fin d'année par les ATPro seraient reversées au FIPU.

Le projet de transition professionnelle

Créé par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel¹, le projet de transition professionnelle (PTP) s'est substitué au congé individuel de formation (CIF).

Le PTP est une modalité particulière de mobilisation du CPF qui permet aux salariés souhaitant changer de métier ou de profession de financer des formations certifiantes en lien avec leur projet. Dans ce cadre, le salarié peut bénéficier d'un droit à congé et d'un maintien de sa rémunération pendant la durée de l'action de formation. Il bénéficie d'un « positionnement préalable » au suivi de l'action de formation afin d'identifier ses acquis professionnels permettant d'adapter la durée du parcours de formation proposé.

Pour bénéficier d'un PTP, le salarié doit justifier d'une ancienneté d'au moins 24 mois, consécutifs ou non. Cette condition d'ancienneté n'est pas exigée pour les salariés ayant connu, dans les 24 mois ayant précédé la demande de PTP, soit une absence au travail résultant d'une maladie professionnelle, soit une absence au travail d'au moins 6 mois résultant d'un accident du travail, d'une maladie ou d'un accident non professionnel.

Le projet du salarié peut faire l'objet d'un accompagnement par l'un des opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP).

Le projet est présenté à l'association Transitions Pro (ATPro), qui apprécie la pertinence du projet et du positionnement préalable, instruit la demande de prise en charge financière et autorise la réalisation et le financement du projet.

¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Article 1^{er}.

La durée du PTP ne peut être imputée sur la durée du congé payé annuel. Ce congé est assimilé à une période de travail pour la détermination des droits des intéressés en matière de congé payé annuel et à l'égard des droits que le salarié tient de son ancienneté dans l'entreprise.

Le salarié bénéficiaire du PTP a droit à une rémunération minimale déterminée par décret. Dans les entreprises de 50 salariés et plus, la rémunération due au bénéficiaire est versée par l'employeur, qui est remboursé par l'ATPro. Dans les entreprises de moins de 50 salariés, l'employeur peut bénéficier, sur sa demande, du remboursement de la rémunération versée et des cotisations sociales sous forme d'avances.

France compétences verse aux ATPro des fonds pour le financement des PTP. Pour 2023, la dotation de France compétences à ce titre s'élève à 500 millions d'euros.

Selon les informations transmises par le ministère du travail, 19 200 PTP ont fait l'objet d'une décision de prise en charge en 2022 (sur 29 000 projets déposés). Parmi ceux-ci, 1 382 (soit 7 %) concernent des salariés reconnus inaptes ou ayant entamé un processus de reconnaissance de leur inaptitude.

d) La mise en place d'un suivi médical spécifique

Le 7° du A du III propose la création, en parallèle du suivi individuel renforcé prévu par le code du travail, d'un **suivi individuel spécifique** réservé aux salariés exerçant ou ayant exercé pendant une durée déterminée des métiers ou activités particulièrement exposés aux facteurs de risques ergonomiques.

Ce suivi spécifique comprend :

- une **visite de mi-carrière « améliorée »** : en plus des mesures qu'il peut déjà prescrire dans tous les cas, le professionnel de santé pourrait orienter le salarié, le cas échéant, vers la cellule pluridisciplinaire de prévention de la désinsertion professionnelle, créée au sein des services de prévention et de santé au travail (SPST) par la loi du 2 août 2021, et vers les dispositifs d'essai encadré, ouvert aux salariés en arrêt de travail en risque de désinsertion professionnelle, et de convention de rééducation professionnelle, réservé aux travailleurs handicapés¹. En outre, il informerait le salarié des modalités d'accès au CEP. Le diagnostic réalisé à cette occasion serait tracé dans le dossier médical en santé au travail (DMST)² et permettrait, si le professionnel l'estimait nécessaire, de réévaluer les modalités du suivi individuel de l'état de santé du salarié ;

¹ Cf. art. L. 323-3-1 du code de la sécurité sociale.

² Cf. art. L. 4624-8 du code du travail.

- une **visite médicale de fin de carrière**, organisée entre le 60^e et le 61^e anniversaire du salarié. À cette occasion, si l'état de santé du salarié le justifiait, le professionnel de santé au travail l'informerait de la possibilité de bénéficier du dispositif de **retraite pour inaptitude**¹ et transmettrait alors un **avis favorable** au médecin-conseil. Il est précisé que cette visite tiendrait lieu de visite médicale au titre du suivi individuel du salarié.

Les SPST et la retraite pour inaptitude

Les assurés reconnus inaptes au travail, avec un taux d'incapacité de travail d'au moins 50 %, peuvent bénéficier d'un départ en retraite au taux plein dès l'âge légal de 62 ans. **L'inaptitude au travail doit être reconnue par le médecin-conseil de la caisse qui attribue la retraite.**

La réglementation prévoit que, pour les assurés relevant de la médecine du travail, une **fiche établie par le médecin du travail compétent** est produite à l'appui de la demande de prestation formulée par l'assuré. Dans le cas où cette pièce n'est pas parvenue au médecin-conseil dans un délai d'un mois, ce dernier procède malgré tout à l'examen de la demande compte tenu des autres éléments d'appréciation figurant au dossier².

En pratique, selon un récent rapport de l'IGAS, de nombreux médecins du travail ignorent cette procédure. **Les pratiques des SPST à l'égard des salariés approchant l'âge de 62 ans apparaissent très hétérogènes** : certains médecins du travail indiquent qu'ils informent le salarié concerné de cette possibilité de départ sans prononcer d'inaptitude au poste de travail ; d'autres prononcent une inaptitude au poste de travail tout en orientant le salarié vers la retraite pour inaptitude ; d'autres enfin ont indiqué ne jamais prendre en compte le sujet de la retraite et rendre des décisions d'inaptitude au poste, même lorsque le salarié a largement dépassé 62 ans³.

Le **B du III** précise que les salariés ayant atteint, au 1^{er} septembre 2023, un âge dépassant l'échéance prévue pour la visite de mi-carrière bénéficieront de l'examen « amélioré » prévu par cet article à l'occasion de leur prochaine visite médicale.

¹ Pour plus de précisions sur ce dispositif, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 8.

² Art. R. 351-22 du code de la sécurité sociale.

³ P. Laffon, D. Le Bayon, « Les départs en retraite au titre de l'inaptitude », *Inspection générale des affaires sociales*, octobre 2022.

4. Une prise en compte de la situation particulière des soignants

Le VI prévoit la création, au sein de la Cnam, d'un **fonds pour la prévention de l'usure professionnelle dans les établissements de santé, les centres d'accueil et de soins hospitaliers et les établissements médico-sociaux publics (A du VI)**. Seraient concernés tant des agents de la fonction publique hospitalière que de la fonction publique territoriale.

Ce fonds concourrait au financement :

- des **actions de sensibilisation et de prévention de l'usure professionnelle** des établissements et services concernés ;

- des **dispositifs d'organisation du travail permettant l'aménagement de la fin de carrière** au sein des établissements et services particulièrement exposés à des facteurs d'usure professionnelle (**1° et 2° du B du VI**).

Il serait alimenté par une dotation des régimes obligatoires de base d'assurance maladie, dont le montant serait fixé chaque année par arrêté (**C du VI**). Cette dotation s'élèverait à 30 millions d'euros en 2023, puis à **100 millions d'euros les années suivantes**.

Un décret devra préciser les modalités d'application de ce dispositif, et notamment la gouvernance du fonds (**D du VI**).

Le contenu des actions financées par le fonds, leur articulation avec les fonds déjà existants, les facteurs d'usure professionnelle à prendre en compte et les modalités de gouvernance du dispositif font actuellement l'objet d'une concertation menée avec les organisations syndicales représentatives et les représentants des établissements dans le cadre d'une mission confiée par le Gouvernement à deux personnalités qualifiées.

5. Un ajustement du montant des transferts entre la branche AT-MP et la branche vieillesse

La loi de financement de la sécurité sociale fixe chaque année le montant des versements de la branche AT-MP du régime général à la branche vieillesse au titre du dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente et du C2P.

La LFSS pour 2023 a fixé à **128,4 millions d'euros** le montant du versement à la branche vieillesse du régime général et à **9 millions d'euros** le montant du versement à la branche vieillesse du régime des salariés agricoles au titre des dépenses occasionnées par les deux dispositifs¹.

En conséquence des modifications apportées par le projet de loi, le **IV** modifie ces montants pour les fixer respectivement à **150,2 millions d'euros** et **9,7 millions d'euros**.

¹ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Article 109.

II - Le dispositif transmis au Sénat

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article dans sa version initiale.

III - La position de la commission : renforcer la prévention sans sacrifier la réparation des effets de l'usure professionnelle

A. Maintenir à 60 ans l'âge de départ pour incapacité permanente

L'âge de départ à taux plein au titre de l'invalidité ou de l'inaptitude est actuellement fixé à 62 ans et le restera après la réforme. En conséquence, l'âge minimum de départ dans le cadre du dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente, actuellement fixé à 60 ans, serait désormais aligné avec ces autres dispositifs de retraite anticipée¹.

Les rapporteurs considèrent que **cet alignement ne permettrait pas une juste réparation des dommages subis par les assurés exposés à la pénibilité au cours de leur carrière et victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles.**

À l'initiative des rapporteurs, la commission a donc adopté un **amendement n° 2138 fixant dans la loi la condition d'âge pour bénéficier d'une retraite pour incapacité permanente à soixante ans.** Pour garantir sa recevabilité financière, l'amendement supprime en outre les assouplissements du dispositif proposés dans cet article.

Selon l'estimation de la DSS, cette mesure occasionnerait par rapport au dispositif proposé, **si la condition de durée d'exposition était abaissée par décret de 17 à 5 ans (cf. supra), un coût supplémentaire de 160 millions d'euros en 2027 et 260 millions d'euros en 2030.** En application de l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, ces dépenses doivent être **couvertes par la branche AT-MP.**

B. Prendre en compte l'exposition aux agents chimiques dangereux

Le dispositif proposé permet de **prendre en considération les facteurs de risques ergonomiques**, qui avaient été exclus du C2P en 2017 alors qu'ils sont à l'origine d'un grand nombre de risques professionnels, **sous l'angle de la prévention.** En 2021, les manutentions manuelles étaient à l'origine de 50 % des accidents du travail et les troubles musculo-squelettiques (TMS) représentaient la grande majorité des maladies professionnelles (86 %)².

¹ Pour plus de précisions, le lecteur peut se reporter au commentaire de l'article 8.

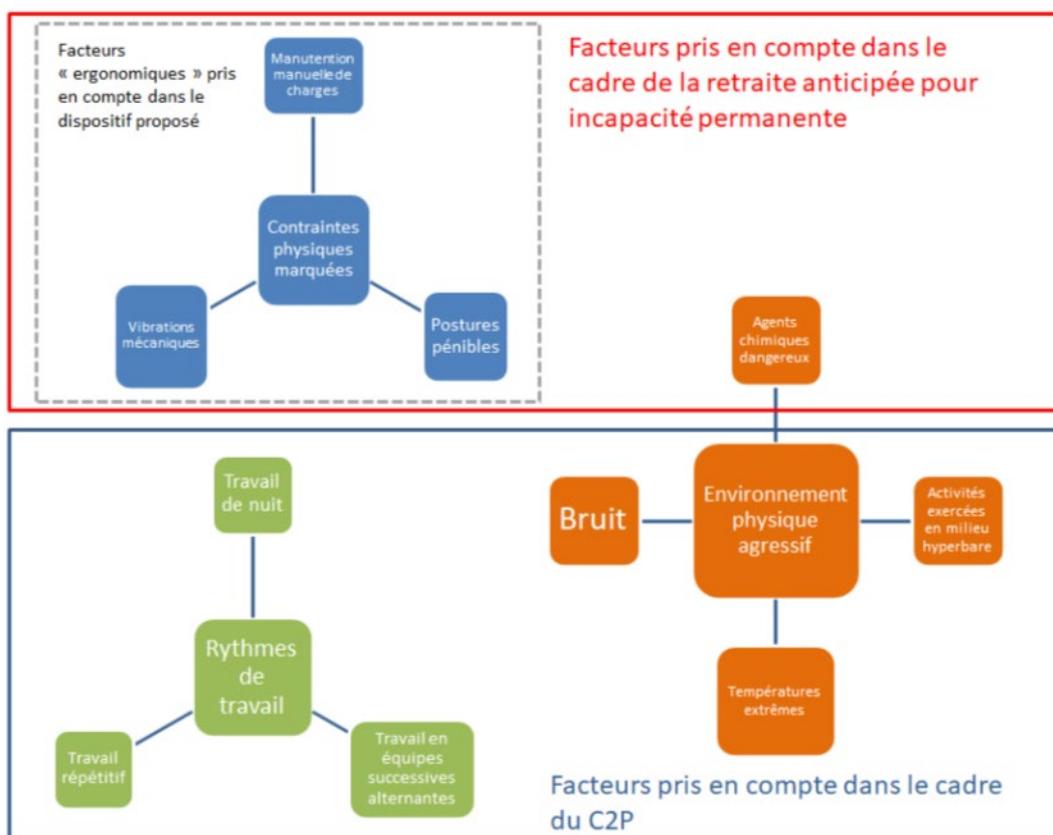
² L'Essentiel Santé et Sécurité au travail 2021, Assurance maladie Risques professionnels, novembre 2022.

L'exposition aux agents chimiques dangereux, en revanche, n'ouvrirait toujours droit qu'à un accès simplifié à une retraite anticipée pour incapacité permanente en cas de maladie professionnelle. Toutefois, le nombre de bénéficiaires de ce dispositif ayant été exposés à au moins un des quatre facteurs de risques supprimés du C2P, y compris les agents chimiques dangereux, est en réalité extrêmement faible (*cf. supra*).

Le ministre Olivier Dussopt, auditionné par la commission des affaires sociales, a considéré que la question de l'exposition aux agents chimiques dangereux relève plus de la sécurité que de la pénibilité, ce qui suppose avant tout des normes d'interdiction, tout en se déclarant ouvert au débat sur ce point¹.

Les rapporteurs rappellent toutefois que des risques professionnels peuvent être causés par l'exposition aux poussières et aux fumées émanant de substances qui ne sont pas, en elles-mêmes, classées comme agents chimiques dangereux et que tous les produits susceptibles d'engendrer des risques ne sauraient être interdits. Il reste donc, dans ce domaine, des marges d'amélioration en matière de prévention par la réduction des expositions.

Prise en compte des différents facteurs de risques professionnels par les dispositifs existants et proposés



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

¹ Cf. compte rendu de l'audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein-emploi et de l'insertion, annexé au présent rapport.

Sur la proposition des rapporteurs, la commission a donc adopté des **amendements n° 2132, 2142, 2151 et 2153 tendant à introduire une prise en compte des facteurs de risques chimiques** dans les dispositifs créés par cet article, notamment le fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (FIPU).

C. Imposer une négociation périodique de branche sur les métiers exposés

Le texte impose aux branches d'engager, dans les deux mois suivant la publication de la loi, une négociation ponctuelle en vue d'aboutir à l'établissement de listes de métiers et d'activités particulièrement exposés aux facteurs de risques professionnels pris en compte par le FIPU. En revanche, il ne prévoit aucune actualisation de cette cartographie alors que la pénibilité des activités peut évoluer dans un sens comme dans l'autre.

La commission a donc adopté un **amendement n° 2140 des rapporteurs visant à imposer aux branches professionnelles une négociation périodique en vue d'établir ces listes**. Il modifie à cette fin les dispositions du code du travail relatives aux négociations obligatoires de branche. Ainsi, cette négociation devrait avoir lieu au minimum tous les quatre ans (ordre public), voire tous les trois ans à défaut d'accord de branche fixant sa périodicité (disposition supplétive).

Les listes de métiers et d'activités exposés ainsi établis et régulièrement actualisés serviront de base à la cartographie sur laquelle se fonderont les orientations du FIPU, définies par la commission AT-MP de la Cnam.

D. Articuler le nouveau fonds avec les outils existants

Le FIPU est un outil intéressant en faveur du développement de la prévention de l'usure professionnelle. Cependant, **son fonctionnement ne doit pas conduire à un contournement des acteurs de la prévention des risques professionnels**, notamment le réseau des Carsat, l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS), l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et le réseau des agences régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract).

Les rapporteurs proposent donc que les Carsat participent à l'action du fonds en identifiant les entreprises auxquelles pourront être alloués ses financements. Ils proposent de plus d'ouvrir plus largement le champ des destinataires des financements du fonds aux institutions concourant à l'organisation de la prévention afin de pouvoir y inclure des acteurs tels que l'Anact et l'INRS.

La commission a adopté un **amendement n° 2136** en ce sens.

E. Renforcer la dimension préventive du C2P

Malgré les allègements opérés en 2017, le C2P reste méconnu des salariés et mal accepté par les employeurs. À cet égard, il serait contre-productif de réintroduire la prise en compte des quatre facteurs de risques professionnels supprimés en 2017, notamment les facteurs ergonomiques pour lesquels le texte propose une approche distincte.

Les modifications proposées, notamment la création d'une nouvelle modalité d'utilisation pour reconversion professionnelle, pourraient contribuer à donner au C2P le caractère de dispositif de prévention qui lui a jusqu'à présent fait défaut.

Il paraît toutefois nécessaire d'encadrer davantage les conditions du projet de reconversion professionnelle introduit par cet article afin de garantir que les salariés pourront le mobiliser à tout moment de leur carrière et être effectivement formés pendant leur temps de travail.

Sur leur proposition, la commission a donc adopté un **amendement n° 2144** visant à :

- préciser que le C2P pourra être mobilisé à tout moment de la carrière du salarié pour un congé de reconversion professionnelle, et que la prise en charge d'actions de formation dans le cadre du projet de reconversion professionnelle sera ouverte aux demandeurs d'emploi ;

- garantir les droits du salarié en congé de reconversion professionnelle en prévoyant l'assimilation de sa durée à une période de travail effectif pour la détermination des droits que l'intéressé tient de son ancienneté et en renvoyant à un décret les conditions dans lesquelles le salarié titulaire d'un C2P pourra demander ce congé à son employeur ;

En outre, afin de faciliter les transitions entre emploi et retraite des salariés âgés, **les rapporteurs proposent d'encourager l'utilisation du C2P pour passer à temps partiel à partir de l'âge de 60 ans** et de favoriser pour les salariés plus jeunes la mobilisation du compte pour bénéficier de formations professionnelles.

La commission a donc adopté un **amendement n° 2148** tendant à limiter l'utilisation du C2P pour passer à temps partiel avant le soixantième anniversaire du salarié à un nombre maximum de points fixé par décret.

F. Éviter la fragmentation du suivi individuel des salariés

Il convient de s'interroger sur la place, dans une loi de financement de la sécurité sociale, de dispositions relatives à la santé au travail qui n'ont **aucun effet sur les comptes sociaux**, les services de prévention et de santé au travail étant financés par des cotisations directes des employeurs.

Sur le fond, les rapporteurs s'interrogent sur l'approche par catégorie d'expositions du suivi spécifique proposé, qui conduit à un « découpage » du suivi médical des salariés en raison de leurs conditions de travail. Du reste, le dispositif proposé n'a qu'une très faible valeur ajoutée par rapport au cadre existant : le médecin du travail a déjà la possibilité d'adapter le suivi médical en fonction des risques et des expositions des salariés.

Enfin, l'empilement de dispositifs en matière de santé au travail, alors que les mesures de la loi du 2 août 2021 sont à peine entrées en application, semble avoir pour vocation de masquer la pénurie de professionnels de santé au travail et le recul du suivi médical des salariés.

Considérant qu'il est prioritaire d'augmenter les moyens consacrés à la santé au travail et d'assurer une application satisfaisante du cadre légal existant, la commission a adopté un **amendement (n° 2149) des rapporteurs supprimant l'ensemble des dispositions prévoyant un suivi individuel spécifique des salariés exposés aux risques ergonomiques.**

La commission a enfin adopté douze amendements rédactionnels (n° 2133, 2135, 2137, 2139, 2143, 2145, 2147, 2150, 2152) ou de coordination (n° 2134, 2141, 2146) des rapporteurs.

La commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

TITRE II

RENFORCER LA SOLIDARITÉ DE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE

Article 10

Revalorisation des petites pensions et amélioration du recours à l'Aspa

Cet article vise à revaloriser les minima de pension de base du régime général et des régimes agricoles, à assouplir les conditions auxquelles leur attribution est assujettie et à relever le seuil de récupération sur succession de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

I - Le dispositif proposé : la revalorisation et l'assouplissement des conditions d'accès aux minima de pension et allocations de solidarité

A. Bien qu'ils améliorent la situation des retraités à carrières heurtées, les minima de pension n'ont pas progressé au même rythme que les salaires et ne sont parfois accordés qu'à des conditions très restrictives

1. Le minimum contributif des salariés du secteur privé, des artisans et commerçants et des salariés agricoles est accordé aux assurés bénéficiant du taux plein et majoré au-delà de 120 trimestres cotisés

Dans les régimes alignés, une majoration de pension est accordée aux bénéficiaires d'une pension à taux plein¹. Elle permet de porter la pension à un niveau minimal, le **minimum contributif (MiCo), fixé à 684,13 euros par mois au 1^{er} janvier 2023** pour une carrière complète dans les régimes alignés.

Si l'assuré ne justifie pas d'une carrière complète dans les régimes alignés, le montant du MiCo est réduit au prorata de la durée d'assurance accomplie dans ces régimes, rapportée à la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein².

Le montant du MiCo est majoré pour les assurés justifiant d'une durée d'assurance cotisée au moins égale à une limite³, fixée par décret à 120 trimestres⁴, et atteint alors 747,57 euros par mois au 1^{er} janvier 2023 pour une carrière complète dans les régimes alignés.

¹ Article L. 351-10 du code de la sécurité sociale.

² Article D. 351-2-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 351-10 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article D. 351-2-2 du code de la sécurité sociale.

Si l'assuré ne justifie pas d'une carrière complète dans les régimes alignés, le montant de la majoration du MiCo est réduit dans les mêmes conditions que le MiCo de base¹.

Ces montants sont revalorisés aux mêmes dates et aux mêmes conditions que celles prévues pour les pensions de retraite, c'est-à-dire le 1^{er} janvier de chaque année et sur la base de l'inflation constatée².

Le mode de calcul du coefficient de revalorisation des prestations sociales

Le coefficient de revalorisation annuelle des prestations ne correspond pas au dernier indice des prix à la consommation en glissement annuel publié par l'Insee, mais à la **moyenne des douze derniers indices**.

Ainsi, pour les prestations revalorisées au 1^{er} janvier 2022, par exemple, le coefficient de revalorisation est égal à la moyenne des glissements annuels calculés entre les mois de novembre de l'avant-dernière année et d'octobre de la dernière année (glissement de novembre 2019 à 2020, glissement de décembre 2019 à 2020, glissement de janvier 2020 à janvier 2021, (...), glissement d'octobre 2020 à octobre 2021).

En 2022, cette moyenne s'élevait à 1,1 %. Les pensions ont donc été revalorisées au 1^{er} janvier par application d'un coefficient de revalorisation de 1,011.

Plusieurs majorations de pension s'ajoutent au MiCo, à savoir :

- la majoration de pension versée au titre de la retraite anticipée des travailleurs handicapés³ ;
- la majoration pour enfants⁴ ;
- la majoration pour conjoint à charge⁵ ;
- la rente des retraites ouvrières et paysannes⁶.

La surcote⁷, quant à elle, est calculée sur la base du montant de la pension avant qu'il ne soit porté au niveau du MiCo⁸.

Le MiCo est servi à la condition, pour l'assuré, d'avoir fait valoir l'intégralité des droits à pension de retraite personnelle (à l'exclusion des droits à pension de réversion) auxquels il peut prétendre auprès des régimes obligatoires de base et complémentaires⁹.

¹ Article D. 351-2-1 du code de la sécurité sociale

² Articles L. 351-10 et L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 351-1-3 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article L. 351-12 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article L. 351-13 du code de la sécurité sociale.

⁶ Ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles, article 115.

⁷ Article L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale.

⁸ Articles L. 351-10 et D. 351-2-1 du code de la sécurité sociale.

⁹ Article L. 351-10-1 du code de la sécurité sociale.

Le montant mensuel total des pensions de retraite personnelles de l'assuré portées au niveau du MiCo ne peut excéder une **limite¹, fixée par décret à 1 309,75 euros par mois au 1^{er} janvier 2023 et indexée sur le Smic²**. En cas de dépassement de ce montant, la majoration de pension est réduite à due concurrence du dépassement.

2. Le régime des non-salariés agricoles sert à la fois un minimum de pension de base et un complément différentiel de retraite complémentaire

a) La pension majorée de référence a récemment été unifiée et alignée sur le minimum contributif majoré

Depuis 2009³, les travailleurs non salariés des professions agricoles bénéficient de la pension majorée de référence (PMR), qui permet de porter la pension de l'assuré à un niveau minimal⁴.

Celle-ci est accordée aux assurés :

- justifiant, dans un ou plusieurs régimes obligatoires, de la durée d'assurance permettant l'obtention d'une pension à taux plein ou, à défaut, ayant atteint l'âge d'annulation de la décote, soit 67 ans ;

- ayant liquidé l'ensemble des droits en matière d'avantage de vieillesse auxquels ils peuvent prétendre auprès des régimes obligatoires de base et complémentaire⁵.

La condition cumulative de justification d'une durée minimale d'assurance de 17,5 années dans le régime des non-salariés agricoles a été supprimée pour les pensions prenant effet à compter de 2014⁶.

Les intéressés doivent également avoir liquidé l'ensemble des droits en matière d'avantage de vieillesse auxquels ils peuvent prétendre auprès des régimes obligatoires de base et complémentaires, c'est-à-dire non seulement leurs pensions de retraite personnelles, mais également les éventuelles pensions de réversion auxquelles ils ont droit.

¹ Article L. 173-2 du code de la sécurité sociale.

² Article D. 173-21-4 du code de la sécurité sociale.

³ Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009, article 77.

⁴ Article L. 732-54-2 du code rural et de la pêche maritime.

⁵ Articles L. 732-54-1 et D. 732-109 du code rural et de la pêche maritime.

⁶ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, article 33, et décret n° 2014-492 du 16 mai 2014 relatif aux conditions d'ouverture du droit à la majoration des pensions de retraite de base des personnes non salariées des professions agricoles, article 1^{er}.

Jusqu'alors différencié selon que l'assuré était exploitant ou conjoint collaborateur¹ ou aide familial², le montant de la PMR a été unifié³ en 2022⁴ et fixé au niveau du MiCo majoré⁵, soit 747,57 euros par mois au 1^{er} janvier 2023. Ce montant est revalorisé le 1^{er} janvier de chaque année dans les mêmes conditions que les pensions de retraite, c'est-à-dire sur la base de l'inflation constatée.

Certaines majorations de pension s'ajoutent au montant de la PMR⁶, à savoir :

- la majoration pour tierce personne⁷ ;
- la majoration pour enfants⁸ ;
- pour les assurés dont la pension de retraite prend effet à compter du 1^{er} janvier 2009, la surcote⁹.

Si l'assuré n'a pas été affilié au régime des travailleurs non salariés des professions agricoles durant toute sa carrière, le montant de la PMR est calculé au prorata de la durée d'assurance qu'il y a accomplie rapportée à la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein¹⁰.

La majoration de pension résultant de ce dispositif est égale à la différence entre le montant de la PMR ainsi calculé et la somme des pensions de retraite et de réversion servies à l'assuré par le régime des non-salariés agricoles¹¹.

Lorsque le montant total des pensions personnelles et des pensions de réversion servies à l'assuré par l'ensemble des régimes obligatoires de base et complémentaires et de la majoration de pension excède 961,08 euros par mois¹², soit le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), la majoration est réduite à due concurrence du dépassement¹³. Ce seuil d'écrêtement est revalorisé chaque année dans les mêmes conditions que les pensions.

¹ Article L. 732-35 du code rural et de la pêche maritime.

² Article L. 732-34 du code rural et de la pêche maritime.

³ Articles L. 732-54-2 et D. 732-110 du code rural et de la pêche maritime.

⁴ Loi n° 2021-1679 du 17 décembre 2021 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles, article 1^{er} ; décret n° 2021-1919 du 30 décembre 2021 majorant les pensions de retraite de base des personnes non salariées des professions agricoles, article 1^{er}.

⁵ Article D. 732-111 du code rural et de la pêche maritime.

⁶ Article D. 732-112 du code rural et de la pêche maritime.

⁷ Article R. 732-4 du code rural et de la pêche maritime.

⁸ Article D. 732-38 du code rural et de la pêche maritime.

⁹ Article L. 732-25-1 du code rural et de la pêche maritime.

¹⁰ Article D. 732-110 du code rural et de la pêche maritime.

¹¹ Article D. 732-112 du code rural et de la pêche maritime.

¹² Article D. 732-113 du code rural et de la pêche maritime.

¹³ Articles L. 732-54-3 et D. 732-114 du code rural et de la pêche maritime.

Notons que, contrairement au MiCo, la PMR est incluse dans la pension principale servant de base au calcul de la pension de réversion¹.

Environ 200 000 assurés, dont 72 % de femmes, ont bénéficié :

- de l'alignement du montant de la PMR des conjoints collaborateurs et des aides familiaux sur celui des chefs d'exploitation ;

- de son relèvement au niveau du MiCo majoré ;

- et de la fixation de son seuil d'écrêtement au niveau de l'Aspa résultant de la loi n° 2021-1679 du 17 décembre 2021, dite loi « Chassaing II », pour un gain moyen de 70 euros par mois, dont 30 % au-dessus de 100 euros par mois, et un coût de 168 millions d'euros.

b) Une affiliation rétroactive au régime complémentaire et un complément différentiel de retraite complémentaire peuvent être accordés aux assurés justifiant d'une carrière complète

Créé en 2003², le régime complémentaire obligatoire (RCO) de retraite des travailleurs non salariés des professions agricoles a été étendu aux conjoints collaborateurs et aux aides familiaux en 2011³.

Y ont été affiliés rétroactivement⁴ :

- Les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole dont la pension de retraite personnelle a pris effet :

- avant le 1^{er} janvier 1997 et qui justifient, à la date d'effet de leur pension, de 32,5 années d'activité en qualité de non-salarié agricole et de 17,5 années d'assurance en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole à titre exclusif ou principal ;

- entre le 1^{er} janvier 1997 et le 1^{er} janvier 2003 et qui justifient, à la date d'effet de leur pension, d'une durée d'assurance au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein au régime des non-salariés agricoles et de 17,5 années d'assurance en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole à titre exclusif ou principal⁵.

¹ Articles L. 732-41 et D. 732-93 du code rural et de la pêche maritime.

² Loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles, article 2.

³ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, article 90.

⁴ Article L. 732-56 du code rural et de la pêche maritime.

⁵ Article D. 732-151 du code rural et de la pêche maritime.

- Les personnes ayant, pour les périodes antérieures au 1^{er} janvier 2003, exercé à titre exclusif ou principal en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole lorsqu'elles ne justifient pas d'une durée minimale d'assurance à ce titre et les personnes ayant, pour les périodes antérieures au 1^{er} janvier 2011, exercé à titre exclusif ou principal en qualité d'aide familial, de conjoint participant aux travaux¹ ou de conjoint collaborateur dont la pension de retraite personnelle a pris effet :

- avant le 1^{er} janvier 1997 et qui justifient, à la date d'effet de leur pension, de 32,5 années d'assurance au titre d'activités non salariées agricoles accomplies à titre exclusif ou principal ;

- entre le 1^{er} janvier 1997 et le 1^{er} janvier 2014 et qui justifient d'une durée d'assurance au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein au régime des non-salariés agricoles et de 17,5 années d'assurance au titre d'activités non salariées agricoles accomplies à titre exclusif ou principal².

- Les personnes dont la pension de retraite personnelle prend effet après le 31 décembre 2013 et qui justifient d'une durée d'assurance au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein au régime des non-salariés agricoles et de 17,5 années d'assurance au titre d'activités non salariées agricoles accomplies à titre exclusif ou principal, pour les périodes antérieures au 1^{er} janvier 2003 accomplies à titre exclusif ou principal en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, d'aide familial, de conjoint participant aux travaux ou de conjoint collaborateur.

Ces personnes se voient accorder des points de retraite complémentaire « gratuits » au titre des périodes d'affiliation rétroactive, à savoir :

- dans le premier cas, au 1^{er} janvier 2003, 100 points par an, dans la limite de 37,5 années³ ;

- dans le deuxième cas, au 1^{er} février 2014, 66 points par an⁴ au titre de certaines périodes⁵, dans la limite de 17 années⁶ ;

- dans le dernier cas, à la date d'effet de la pension de l'assuré, de 66 points par an⁷ au titre de certaines périodes⁸, dans la limite de 17 années⁹.

¹ Article L. 732-34 du code rural et de la pêche maritime.

² Article D. 732-151-1 du code rural et de la pêche maritime.

³ Article D. 732-154 du code rural et de la pêche maritime.

⁴ Article D. 732-154-1 du code rural et de la pêche maritime.

⁵ Article D. 732-154-2 du code rural et de la pêche maritime.

⁶ Article D. 732-154-3 du code rural et de la pêche maritime.

⁷ Article D. 732-154-1 du code rural et de la pêche maritime.

⁸ Article D. 732-154-2 du code rural et de la pêche maritime.

⁹ Article D. 732-154-3 du code rural et de la pêche maritime.

En outre, depuis 2014¹, un complément différentiel de points de retraite complémentaire (CDRCO) est accordé aux personnes dont la pension de retraite personnelle prend effet :

- avant le 1^{er} janvier 1997 et qui justifient, à la date d'effet de leur pension, de 32,5 années d'assurance à titre exclusif ou principal dans le régime des non-salariés agricoles dont au moins 17,5 années accomplies en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole ;

- à compter du 1^{er} janvier 1997 et qui justifient d'une durée d'assurance au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein au régime des non-salariés agricoles et de 17,5 années au régime des non-salariés agricoles en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole².

Celui-ci permet de porter la pension de retraite à un niveau minimal, fixé, depuis 2020³, à 85 % du Smic en vigueur le 1^{er} janvier de l'année de liquidation de la pension pour une carrière complète accomplie en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole⁴.

Si l'assuré ne justifie pas d'une carrière complète accomplie en cette qualité, le montant du CDRCO est calculé au prorata de la durée d'assurance accomplie en cette qualité par rapport à la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein.

En outre, depuis 2020 :

• Le CDRCO est attribué à la condition, pour l'assuré, d'avoir fait valoir l'intégralité des droits à pension de retraite (y compris les droits à pensions de réversion) auxquels il peut prétendre⁵. Toutefois, des dérogations à cette condition ont été accordées par le législateur en 2022 au bénéfice :

- des retraités exerçant un mandat d'élu local et se constituant, au titre de leurs indemnités de fonction, des droits à pension auprès de l'Ircantec⁶ ;

- et des retraités exerçant un mandat d'élu au sein des organismes de mutualité sociale agricole (MSA) et des chambres d'agriculture, qui s'ouvrent des droits auprès de la MSA et l'Ircantec⁷.

¹ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, article 35.

² Articles L. 732-63 et D. 732-166-1 du code rural et de la pêche maritime.

³ Loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricole en France continentale et dans les outre-mer, article 1^{er}.

⁴ Article D. 732-166-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

⁵ Article L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime.

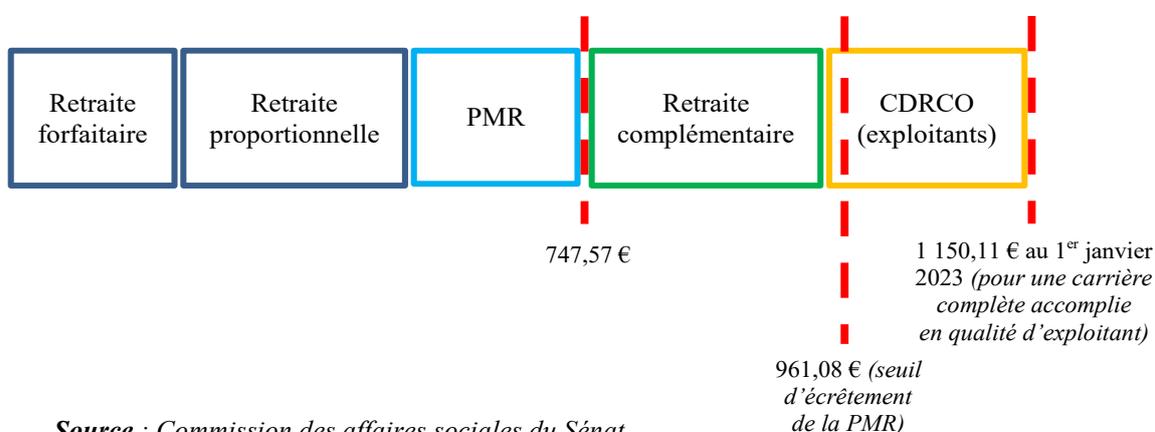
⁶ Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, article 11.

⁷ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, article 97.

• La somme des pensions de l'assuré et du CDRCO ne peut excéder un plafond fixé au montant maximal du CDRCO, soit 85 % du Smic, diminué au prorata de la durée d'assurance accomplie au régime des non-salariés agricoles par rapport à la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein. En cas de dépassement de ce plafond, le montant du CDRCO est réduit à due concurrence du dépassement¹.

Les conjoints collaborateurs et les aides familiaux ne bénéficient pas du CDRCO, en raison d'un effort contributif moindre.

Structure schématique de la pension de retraite minimale des travailleurs non salariés agricoles pour une carrière complète



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

Le rehaussement du niveau de la garantie de pension minimale de 75 % à 85 % du Smic, intervenu aux termes de la loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020, dite loi « Chassaigne I », a profité à 214 000 chefs d'exploitation pour un gain moyen de 115 euros par mois et un coût de 283 millions d'euros, compensé au régime complémentaire par la réaffectation de 12,92 points du produit des droits de consommation sur les alcools jusqu'alors perçus par le régime de base².

3. L'allocation de solidarité aux personnes âgées, quant à elle, n'est pas une prestation contributive

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) est une prestation mensuelle accordée aux retraités résidant en France³ et âgés d'au moins 65 ans, ou 62 ans en cas d'inaptitude au travail ou d'incapacité permanente⁴. Son financement est supporté par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

¹ Article D. 732-166-5 du code rural et de la pêche maritime.

² Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, article 29.

³ Article L. 815-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article R. 815-1 du code de la sécurité sociale.

Contrairement aux minima de pension, l'Aspa n'est pas conditionnée au bénéfice du taux plein ou à la justification d'une carrière complète. Toutefois, le bénéficiaire potentiel et, le cas échéant, son conjoint, son concubin ou son partenaire de PACS doivent prioritairement faire valoir l'intégralité des droits à pension de retraite auxquels ils peuvent prétendre¹.

Le montant maximal de l'Aspa varie selon que l'allocation est servie à une personne seule, à un seul ou aux deux membres du couple et s'établit, au 1^{er} janvier 2023, à 961,08 euros par mois dans les deux premiers cas et à 1 492,08 euros par mois dans le dernier². Il est revalorisé chaque année dans les mêmes conditions que les pensions³. Le montant versé correspond à la différence entre le montant maximal et les revenus du couple ou, pour une personne seule, ses revenus personnels.

Si la somme de l'Aspa et des ressources personnelles du bénéficiaire célibataire excède 961,09 euros par mois, le montant de l'Aspa est réduit à due concurrence du dépassement⁴. Il en va de même pour les bénéficiaires en couple, si la somme de l'Aspa et des ressources du couple excède 1 492,09 euros par mois.

Les sommes versées au titre de l'Aspa sont récupérables sur la succession, mais uniquement si l'actif net (le patrimoine dont sont déduites les dettes) excède 39 000 euros en métropole⁵ et, depuis 2017⁶ et jusqu'au 31 décembre 2026, 100 000 euros dans les départements et régions d'outre-mer⁷. Aucune revalorisation annuelle de ces montants n'est prévue par la loi. Aussi le seuil applicable en métropole n'a pas été revalorisé depuis 1982⁸.

¹ Article L. 815-5 du code de la sécurité sociale.

² Article D. 815-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 816-2 du code de la sécurité sociale.

⁴ Articles L. 815-9 et D. 815-2 du code de la sécurité sociale.

⁵ Articles L. 815-13 et D. 815-4 du code de la sécurité sociale.

⁶ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, article 40.

⁷ Article L. 815-13 du code de la sécurité sociale.

⁸ 250 francs de 1982 à 2002, puis 39 000 euros à compter de cette date.

Pour les agriculteurs, le capital d'exploitation agricole¹ et les bâtiments indissociables² sont exclus de la succession depuis 2011³. Les montants versés ne sont récupérables que dans la limite, au 1^{er} janvier 2023, de 7 794,27 euros par an pour une personne seule et de 10 427,56 euros par an pour un couple⁴.

En outre, la récupération sur la part de succession attribuée au conjoint, concubin ou partenaire de PACS survivant peut être différée jusqu'à son décès, de même qu'en ce qui concerne les héritiers qui étaient à la charge de l'allocataire à la date de son décès et qui, à cette date, étaient âgés d'au moins 65 ans ou d'au moins 60 ans en cas d'inaptitude au travail ou d'un âge inférieur en cas d'invalidité réduisant d'au moins des deux tiers leur capacité de travail ou de gain⁵.

Les caisses de retraite adressent à leurs adhérents toutes les informations relatives aux conditions d'attribution de l'Aspa et aux modalités de la récupération sur succession :

- au moment de la liquidation de leur pension ;
- et, depuis 2022⁶, au cours de l'année précédant l'âge à partir duquel l'assuré est éligible à l'Aspa⁷.

B. La situation actuelle appelle des mesures fortes et rapides de soutien aux retraités les plus modestes

1. Les minima de pension seraient revalorisés tant pour le flux que pour le stock de retraités

a) Indexés sur l'inflation, les minima de pension ont augmenté moins vite que le Smic, tandis que leur mode de calcul a été durci

D'après la direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (Drees), à fin 2016, 5,9 millions de retraités de droit direct résidant en France, **soit 39 % de l'ensemble de ces retraités, bénéficiaient d'un minimum de pension.**

¹ Terres, cheptel mort ou vif, bâtiments d'exploitation, éléments végétaux constituant le support permanent de la production, tels que les arbres fruitiers et les vignes, ainsi que les éléments inclus dans le fonds agricole créé, le cas échéant, par l'exploitant (article D. 815-5 du code de la sécurité sociale).

² Les bâtiments d'habitation occupés à titre de résidence principale par le bénéficiaire de l'allocation et les membres de sa famille vivant à son foyer qui comprennent un mur mitoyen à un bâtiment d'exploitation agricole inclus dans le capital agricole et les autres bâtiments affectés à l'usage exclusif de l'exploitation et qui sont implantés sur des terres incluses dans le capital agricole, soit situés à une distance maximale de 50 mètres des bâtiments agricoles ou des terres qui constituent le capital agricole, soit nécessaires à l'activité de l'exploitation (article D. 815-5 du code de la sécurité sociale).

³ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, article 92.

⁴ Articles L. 815-13 et D. 815-3 du code de la sécurité sociale.

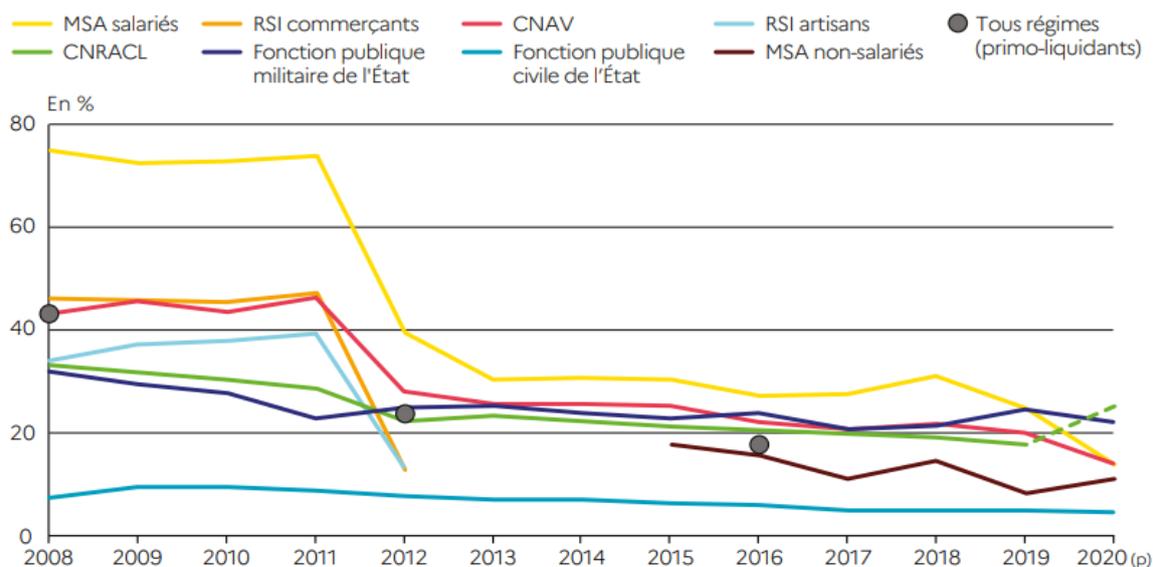
⁵ Article D. 815-7 du code de la sécurité sociale.

⁶ Loi n° 2021-1679 du 17 décembre 2021 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles, article 2.

⁷ Article L. 815-6 du code de la sécurité sociale.

La part des nouveaux retraités dont la pension a été portée à un minimum de pension diminue toutefois progressivement depuis 2012¹, du fait, notamment, de la mise en œuvre de l'écrêtement du MiCo lorsque le total des pensions de l'assuré excède un certain seuil.

Évolution de la part des nouveaux retraités dont la pension a été portée à un minimum de pension entre 2008 et 2020, par régime



Note > Les données de 2013 et de 2014 pour la CNAV, et de 2012 à 2014 pour la MSA salariés ont été révisées du fait du traitement de dossiers antérieurs. Les données de 2013 à 2019 ne sont pas disponibles pour la SSI (et ex-RSI). Les données 2020 sont provisoires. Pour la CNRACL, le champ évolue en 2020 : il s'agit désormais des nouveaux retraités y compris invalides atteignant 62 ans (jusqu'en 2019, il s'agissait des nouveaux retraités hors invalides atteignant 62 ans).

Lecture > En 2019, 20 % des nouveaux retraités de la CNAV perçoivent le minimum contributif.

Champ > Retraités résidant en France ou à l'étranger, ayant acquis un droit direct au cours de l'année, vivants au 31 décembre de l'année.

Sources > DREES, EACR 2008 à 2020, EIR 2016.

Source : Drees, Les retraités et les retraites, édition 2022

Cette proportion est ainsi passée, entre 2008 et 2019, de plus de 40 % à 20 % au régime général et de près de 75 % à 25 % au régime des salariés agricoles (dans ce dernier cas, la **diminution** est également due à la mise en œuvre de la liquidation unique des régimes alignés - Lura - qui, en augmentant le niveau des pensions du flux de nouveaux retraités, a réduit le nombre des bénéficiaires du MiCo). De même, au régime des non-salariés agricoles, la part des bénéficiaires d'un minimum de pension a diminué de près de 10 points sur la période.

Par ailleurs, les femmes perçoivent plus fréquemment un minimum de pension que les hommes du fait de rémunérations plus faibles. Ainsi, parmi les retraités nés en 1950, résidant en France et percevant un minimum de pension, **49 % des femmes en bénéficiaient, contre 31 % des hommes.**

¹ Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011, article 110.

**Part des retraités nés en 1950, résidant en France
et percevant un minimum de pension**

En %

	Retraités percevant un minimum dans au moins un régime	dont retraités percevant un minimum dans leur régime principal	dont retraités percevant un minimum uniquement dans un régime non principal	Retraités ne percevant aucun minimum	Ensemble
Toutes carrières					
Ensemble	40	26	14	60	100
Femmes	49	39	10	51	100
Hommes	31	13	18	69	100
Carrières complètes¹					
Ensemble	36	17	19	64	100
Femmes	43	28	15	57	100
Hommes	29	7	22	71	100
Retraités monopensionnés à carrière complète¹					
Ensemble	17	17	-	83	100
Femmes	28	28	-	72	100
Hommes	5	5	-	95	100

1. Les retraités à carrière complète résidant en France représentent 63,7 % des retraités de la génération 1950, et les retraités monopensionnés à carrière complète résidant en France représentent 36,4 % de cette même génération.

Note > Le régime principal est défini comme celui dans lequel l'assuré effectue la plus grande partie de sa carrière.

Lecture > 7 % des hommes nés en 1950 et à carrière complète perçoivent un minimum dans leur régime principal.

Champ > Retraités de droit direct d'un régime de base, nés en 1950, résidant en France, vivants au 31 décembre 2016.

Source > DREES, EIR 2016.

Source : Drees, Les retraités et les retraites, édition 2022

De façon générale, les carrières des bénéficiaires des minima de pension sont plus heurtées que celles des autres retraités. Ainsi, à fin 2016, par rapport aux retraités nés en 1950, résidant en France et ne percevant aucun minimum de pension, les retraités de la même génération bénéficiant d'un de ces minima :

- sont 40 % à justifier d'une carrière complète contre 68 % ;
- sont 33 % à avoir bénéficié d'un départ en retraite pour incapacité permanente ou invalidité contre 8 % ;
- sont 29 % à avoir atteint l'âge d'annulation de la décote (67 ans), contre 11 % ;
- ont validé en moyenne 136 trimestres contre 162 ;
- ont cotisé en moyenne 89 trimestres contre 146.

Carrière des retraités nés en 1950, résidant en France et percevant un minimum de pension

	Retraités percevant un minimum dans leur régime principal			Retraités percevant un minimum uniquement dans un régime non principal			Retraités ne percevant aucun minimum		
	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes
Part des retraités (en %) :									
nés à l'étranger	19	16	27	8	7	8	15	13	16
avec carrières complètes	40	41	38	88	82	91	68	62	74
partis pour inaptitude ou invalidité	33	30	43	9	9	10	8	7	8
partis à l'AAD ou après polypensionnés	29	31	21	4	6	3	11	13	10
	33	30	46	100	100	100	24	19	29
Taux de proratisation moyen	0,8	0,8	0,8	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0
Durées validées moyennes tous régimes (en trimestres)	136	137	133	172	175	170	162	160	164
Durées validées moyennes tous régimes hors MDA (en trimestres)	121	118	133	167	162	170	156	147	164
Durées cotisées moyennes tous régimes (en trimestres)	89	83	107	157	151	161	146	134	155
Part des durées non cotisées dans les durées validées (en %)	35	40	20	8	13	5	11	17	6

MDA : majorations de durée d'assurance, par exemple, au titre des enfants; AAD : âge d'annulation de la décote (65 ans pour la génération 1950).

Note > Le régime principal est défini comme celui dans lequel l'assuré effectue la plus grande partie de sa carrière.

Lecture > 16 % des femmes nées en 1950 et percevant un minimum dans leur régime principal sont nées à l'étranger.

Champ > Retraités de droit direct d'un régime de base, nés en 1950, résidant en France, vivants au 31 décembre 2016.

Source > DREES, EIR 2016.

Source : Drees, Les retraités et les retraites, édition 2022

Il convient enfin de rappeler que de grandes disparités existent entre les assurés des différents régimes. Ainsi, à fin 2020, les retraités de droit direct affiliés à titre principal au régime général percevaient une pension de droit directe de 1 380 euros en moyenne, contre 1 520 euros pour les salariés agricoles et 800 euros pour les non-salariés agricoles.

**Montant mensuel brut moyen de la pension de droit direct
(y compris majoration pour trois enfants ou plus) selon le régime
principal d'affiliation au cours de la carrière, fin 2020**

En euros

	Tous retraités de droit direct			Retraités de droit direct à carrières complètes ⁶		
	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes
Ensemble des retraités de droit direct	1 510	1 150	1 930	-	-	-
Retraités de droit direct d'un régime de base	1 510	1 160	1 940	1 860	1 550	2 110
dont régime général à titre principal^{1,2}	1 380	990	1 870	1 810	1 470	2 080
dont autre régime de salarié à titre principal²	2 020	1 790	2 250	2 190	1 950	2 400
Fonctionnaires civils de l'État	2 270	2 090	2 510	2 440	2 280	2 630
Fonctionnaires militaires de l'État	2 030	1 410	2 090	2 620	1 990	2 650
MSA salariés	1 520	1 300	1 650	1 820	1 820	1 820
Fonctionnaires CNRACL	1 600	1 510	1 810	1 680	1 600	1 830
Régimes spéciaux ³	2 500	2 010	2 670	2 790	2 370	2 880
dont autre régime de non-salarié à titre principal²	1 090	780	1 410	1 120	860	1 360
MSA non-salariés	800	660	980	880	750	1 010
Professions libérales	2 340	1 650	2 700	2 770	2 060	3 130
dont aucun régime principal⁴	1 370	1 130	1 490	1 520	1 310	1 610
Monopensionnés d'un régime de base	1 480	1 120	1 940	1 890	1 570	2 150
Polypensionnés de régimes de base	1 610	1 270	1 920	1 790	1 490	2 010
Autres retraités de droit direct⁵	550	360	750	-	-	-

1. Le régime général comprend les indépendants de la SSI depuis 2020.

2. Pour les retraités polypensionnés, le régime indiqué correspond au régime principal, c'est-à-dire celui représentant plus de la moitié de la carrière.

3. Régimes spéciaux : FSPOEIE, SNCF, RATP, CNIIEG, Enim, CANSSM, Cavimac, CRPCEN, Caisse de réserve des employés de la Banque de France, Altadis, Retrep.

4. Retraités bénéficiant d'un avantage de droit direct dans au moins trois régimes de base différents, dont aucun ne représente plus de la moitié de la carrière.

5. Retraités percevant un droit direct dans au moins un régime complémentaire (mais dans aucun régime de base).

6. Sont sélectionnés ici les seuls retraités ayant effectué une carrière complète dans les régimes de retraite français.

Note > Des données complémentaires ventilées selon le régime principal des polypensionnés et des monopensionnés sont disponibles dans l'espace Open Data : <https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr>. Ces données excluent les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique. Certains des résultats présentés peuvent varier sensiblement d'une année à l'autre, notamment pour les catégories à faibles effectifs (voir fiche 1). Le tableau vise à fournir des ordres de grandeur et non à donner une évolution annuelle. Les montants mensuels sont donc arrondis à la dizaine d'euros près.

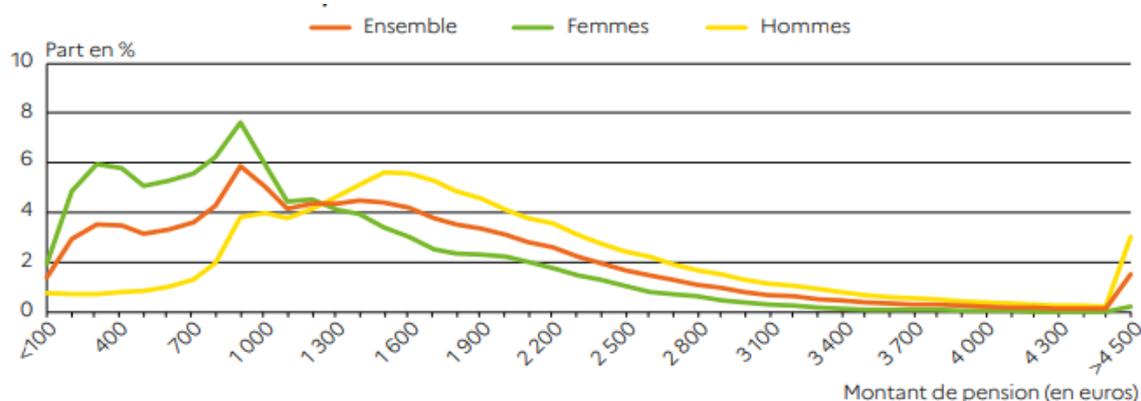
Champ > Retraités ayant perçu un droit direct au cours de l'année 2020, résidant en France, vivants au 31 décembre 2020.

Sources > DREES, EACR, modèle ANCETRE.

Source : Drees, Les retraités et les retraites, édition 2022

En tout état de cause, toujours selon la Drees, **37 % des retraités résidant en France, dont 16 % des hommes et 54 % des femmes, percevaient, fin 2016, une pension de droit direct inférieure ou égale à 1 000 euros bruts par mois, ce qui n'est le cas que de 18 % des retraités ayant effectué une carrière complète.**

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



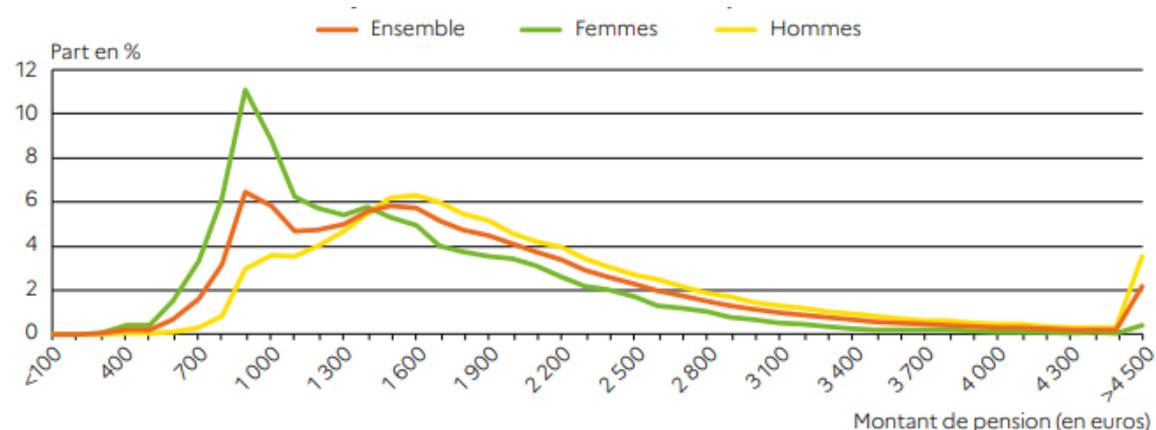
Lecture > Chaque point correspond à la borne supérieure de l'intervalle. Ainsi, 3 % des hommes ont une pension mensuelle supérieure à 4 500 euros.

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.

Source : Drees, Les retraités et les retraitées, édition 2022

Distribution de la pension mensuelle brute de droit direct (y compris majoration pour trois enfants ou plus) des retraités ayant effectué une carrière complète, fin 2016



Lecture > Chaque point correspond à la borne supérieure de l'intervalle. Ainsi, 3,5 % des hommes ayant effectué une carrière complète ont une pension supérieure à 4 500 euros par mois.

Champ > Bénéficiaires d'un avantage principal de droit direct dans au moins un régime de base, à carrière complète et dont toutes les composantes de la carrière sont connues dans l'EIR, résidant en France, vivants au 31 décembre 2016.

Source > DREES, EIR 2016.

Source : Drees, Les retraités et les retraitées, édition 2022

Pourtant, la Nation s'est fixé pour objectif, en 2003, d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet au niveau du Smic et justifiant de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % sur Smic net¹. Le niveau du MiCo majoré était alors fixé de façon à assurer l'atteinte de cet objectif ; or, celui-ci étant revalorisé sur la base de l'inflation constatée, sa croissance s'est avérée depuis lors inférieure à celle du Smic.

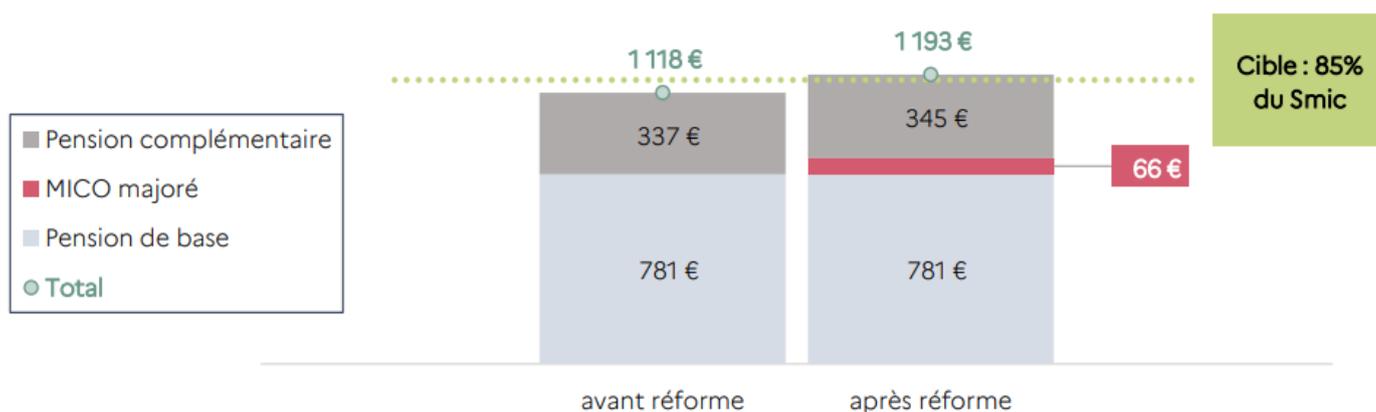
Ainsi, en 2023, pour une carrière complète cotisée au niveau du Smic, la pension brute globale de l'assuré s'établit à 1 118 euros par mois, dont 781 euros au titre de la pension de base (un niveau supérieur au MiCo majoré) et 337 euros au titre de la pension complémentaire, soit 82,6 % du Smic net.

b) Face à ce constat, la revalorisation des minima de pension, tant pour le flux que pour le stock de retraités, est devenue urgente

Dans ce contexte, **le Gouvernement propose de revaloriser par décret, d'une part, le montant du MiCo de base et de sa majoration et, d'autre part, la PMR, à hauteur de 100 euros pour les pensions de retraite prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023 (III).**

Sous l'effet de cette revalorisation, d'une part, et de l'augmentation de la pension de retraite complémentaire résultant du report de l'âge d'ouverture des droits, d'autre part, les assurés ayant effectué une carrière complète cotisée au niveau du Smic atteindraient une pension brute globale (base et complémentaire) **égale à 85 % du Smic net**, ce qui devrait représenter 1 193 euros à cette date, dont 848 euros au titre de la retraite de base et 345 euros au titre de la retraite complémentaire.

Effet de la mesure pour un salarié né en 1961 ayant effectué une carrière complète cotisée au niveau du Smic



Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, janvier 2023

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, article 4.

Dans le cas du MiCo, cette revalorisation se décomposerait en :

- une augmentation de 25 euros du MiCo de base pour une carrière complète validée – et au prorata de la durée d’assurance validée rapportée à la durée requise pour l’obtention du taux plein en cas de carrière incomplète ;

- et une augmentation de 75 euros de la majoration du MiCo pour une carrière complète cotisée – et au prorata de la durée d’assurance cotisée rapportée à la durée requise pour l’obtention du taux plein en cas de carrière incomplète.

Dans le même temps, **la revalorisation de 100 euros de la PMR** serait accordée à tous les bénéficiaires de ce minimum de pension justifiant d’une carrière complète validée. En cas de carrière incomplète, ce montant serait réduit au prorata de la durée d’assurance validée rapportée à la durée requise pour l’obtention du taux plein en cas de carrière incomplète.

Le seuil d’écèlement de la PMR, actuellement fixé à 961,08 euros, serait lui aussi revalorisé de 100 euros pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023, de façon à éviter que l’augmentation du montant de la PMR ne soit absorbée par ce mécanisme (**2° du II, V**). Il serait donc porté par décret à 1 061,08 euros au 1^{er} septembre 2023.

En outre, il est prévu que **le montant du MiCo majoré soit indexé sur l’évolution du Smic** au lieu de l’inflation constatée pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023, ce qui permettrait de garantir que les assurés justifiant d’une carrière complète cotisée au niveau du Smic perçoivent toujours, au moment de la liquidation, une pension brute globale équivalente à 85 % du Smic net en vigueur (**b du 2° du I, V**).

Le comité de suivi des retraites (CSR) serait chargé de contrôler, dans le cadre de son avis public annuel, l’atteinte de cet objectif (**a du 1° du I**) et d’adresser aux pouvoirs publics, le cas échéant, des recommandations portant sur les mesures permettant de l’atteindre (**b du 1° du I**).

Par ailleurs, dans le but de compenser les sacrifices consentis par les assurés ayant interrompu leur activité professionnelle pour élever un enfant ou s’occuper d’un enfant ou d’un proche malade ou handicapé, les trimestres validés au titre de l’assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ou de l’assurance vieillesse des aidants (AVA) seraient pris en compte, dans la limite d’un plafond fixé par décret¹, pour le décompte du minimum de 120 trimestres cotisés ouvrant accès au MiCo majoré pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023 (**a du 2° du I, V**).

¹ Le Gouvernement a indiqué au rapporteur que des études complémentaires étaient en cours afin de déterminer le nombre adéquat de trimestres à prendre en compte dans ce cadre.

Au total, le Gouvernement estime que ces mesures permettront d'accroître la pension annuelle des assurés qui en bénéficieront de plus de **400 euros en moyenne**¹.

D'autre part, **les pensions de retraite personnelles de base du régime général et du régime des salariés agricoles ayant pris effet avant le 31 août 2023 seraient assorties d'une majoration**, dont le montant serait fixé par décret à **100 euros** pour les assurés justifiant d'une carrière complète cotisée et serait réduit au prorata de la durée d'assurance cotisée rapportée à la durée requise pour l'obtention du taux plein en cas de carrière incomplète (IV). La majoration serait attribuée à condition que le retraité bénéficie du taux plein et qu'il justifie d'une durée minimale d'assurance cotisée, qui sera fixée par décret à 120 trimestres².

Du reste, cette majoration ne pourrait avoir pour effet de porter la pension de base d'un assuré justifiant d'une carrière validée au-delà d'un montant fixé par décret à 85 % du Smic net, ce montant étant réduit au prorata de la durée d'assurance validée rapportée à la durée requise pour l'obtention du taux plein ; au-delà de ce seuil, la majoration serait écartée. Elle le serait également dans le cas où le total des pensions personnelles de l'assuré (base et complémentaire) augmenté de son montant excéderait le seuil d'écrêtement du MiCo, soit 1 309,75 euros.

Il serait également précisé que l'attribution de la majoration ne conduira pas à la révision du montant des majorations de pension qui s'ajoutent au MiCo et que la pension ainsi majorée sera ensuite revalorisée sur la base de l'inflation constatée.

La majoration serait due à compter du 1^{er} septembre 2023. En raison de difficultés résiduelles d'application dans le cas de certaines catégories d'assurés³, elle serait versée à ces derniers au plus tard en septembre 2024, avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 2023.

D'après le Gouvernement, **1,8 million de retraités, dont 60 % de femmes, bénéficieraient de cette majoration, tandis que 9,4 millions de retraités disposeraient, à fin 2023, d'une pension globale supérieure ou égale à 85 % du Smic net**. À l'horizon 2030, la mesure représenterait un coût de 1,8 milliard d'euros, dont 1,1 milliard au titre des retraités actuels et 700 millions au titre des nouveaux retraités.

¹ Pour la génération 1962.

² Bien qu'attribuée aux mêmes conditions que la majoration du MiCo, la majoration en question en sera distincte. En effet, le principe d'intangibilité des pensions liquidées, exprimé à l'article L. 351-10 du code de la sécurité sociale, fait obstacle à une révision du montant du MiCo majoré dont bénéficient les retraités actuels. Du reste, la majoration du MiCo n'ayant été créée qu'en 2004, une partie des retraités actuels n'ont pu en bénéficier.

³ Les dossiers déposés avant 2010 auprès de certaines caisses de retraite n'ont pas été numérisés, ce qui complexifie l'identification des bénéficiaires potentiels de la mesure.

2. Les critères d'éligibilité à plusieurs dispositifs de solidarité du régime des non-salariés agricoles seraient assouplis

Le bénéfice de certains dispositifs et minima de pension est conditionné à la justification par l'assuré d'une durée d'assurance au moins égale à la durée requise pour l'obtention du taux plein. C'est le cas :

- de l'affiliation rétroactive au RCO des non-salariés agricoles et l'attribution de points « gratuits » à ce titre aux assurés ayant validé des trimestres dans le régime de base avant la création du RCO ou son extension à leur catégorie professionnelle ;

- et du CDRCO du régime des non-salariés agricoles.

Or, cette condition rend inéligibles à ces dispositifs les retraités bénéficiant du taux plein autrement que par la durée de cotisation et ne justifiant donc pas de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein, à savoir notamment :

- les assurés partant en retraite au titre de l'invalidité¹, de l'inaptitude au travail², de l'incapacité permanente³, du handicap⁴ ou de la pénibilité ;

- les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)⁵ ;

- les assurés ayant liquidé leur pension après avoir atteint l'âge d'annulation de la décote (67 ans)⁶.

Le Gouvernement propose donc de remplacer, pour le bénéfice de ces dispositifs, la condition de durée d'assurance par une condition de liquidation de la pension à taux plein à compter du 1^{er} septembre 2023, avec effet rétroactif (**3^o et 6^o du II, V**).

¹ Article L. 341-15 du code de la sécurité sociale (salariés du secteur privé) ; article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime (régime des salariés agricoles) ; article R. 732-3 du code rural et de la pêche maritime (régime des non-salariés agricoles).

² Articles L. 351-7 et L. 351-8 du code de la sécurité sociale (régime général) ; article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime (régime des salariés agricoles) ; articles L. 732-23 et L. 732-25 du code rural et de la pêche maritime (régime des non-salariés agricoles).

³ Articles L. 351-1-4 et L. 351-8 du code de la sécurité sociale (salariés du secteur privé) ; article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime (régime des salariés agricoles) ; article L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime (régime des non-salariés agricoles).

⁴ Articles L. 351-1-3 et L. 351-8 du code de la sécurité sociale (salariés du secteur privé) ; article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime (régime des salariés agricoles) ; article L. 732-18-2 du code rural et de la pêche maritime (régime des non-salariés agricoles).

⁵ Articles L. 351-7-1 A du code de la sécurité sociale (régime général) ; article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime (régime des salariés agricoles) ; article L. 732-30 du code rural et de la pêche maritime (régime des non-salariés agricoles) ; article L. 821-1 du code de la sécurité sociale.

⁶ Article L. 351-8 du code de la sécurité sociale (salariés du secteur privé) ; article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime (régime des salariés agricoles) ; article L. 732-25 du code rural et de la pêche maritime (régime des non-salariés agricoles).

Pour l'application des dispositions relatives à l'assouplissement des conditions d'accès au CDRCO aux assurés dont les pensions ont pris effet avant le 1^{er} septembre 2023, les montants du Smic et des éléments de calcul du CDRCO seraient ceux en vigueur au 1^{er} septembre 2023 (V).

Enfin, il serait procédé à une simplification rédactionnelle (5° du II) et à la suppression d'une disposition allégeant la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une affiliation rétroactive au RCO, devenue inutile dès lors que la condition de durée d'assurance est remplacée par une condition de liquidation à taux plein (7° du II).

Le Gouvernement estime le coût des mesures de revalorisation des minima de pension et d'assouplissement des conditions d'accès au RCO et au CDRCO à :

- **440 millions d'euros en 2023**, dont, pour ce qui concerne la revalorisation du MiCo et de la PMR, la prise en compte des trimestres validés au titre de l'AVPF ou de l'AVA pour l'attribution et le calcul du MiCo majoré et la facilitation de l'accès au CDRCO, 10 millions d'euros au titre du flux et 400 millions d'euros au titre du stock. L'assouplissement des critères d'attribution de points « gratuits » au RCO, qui ne concerne que le stock, représenterait, quant à lui, 15 millions d'euros en 2023 ;

- **1,56 milliard d'euros en 2026**, dont 50 millions d'euros du fait de l'assouplissement des critères d'attribution de points « gratuits » au RCO et, sous l'effet des autres mesures, 300 millions d'euros au titre du flux et près de 1,3 milliard d'euros au titre du stock.

Pour assurer le financement des mesures relatives au RCO, le Gouvernement envisage de lui réaffecter, à compter du 1^{er} janvier 2023, 0,65 point de la fraction du produit des taxes sur les alcools attribuée au régime de base des non-salariés agricoles (1° et 4° du II, V).

3. Le seuil de récupération sur succession des sommes versées au titre de l'Aspa serait porté à 100 000 euros

D'après la Drees¹, à fin 2020, 635 290 personnes percevaient l'Aspa ou l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (ASV)², qui n'est plus servi qu'aux assurés en ayant fait la demande avant la création de l'Aspa en 2006 et n'ayant pas sollicité le bénéfice de l'Aspa depuis lors. 51 % d'entre elles sont des femmes seules.

¹ Drees, Les retraités et les retraites, édition 2022.

² Anciens articles L. 815-2, L. 815-3 et L. 815-12 du code de la sécurité sociale.

Répartition par sexe et situation conjugale des titulaires de l'Aspa ou de l'ASV, selon l'âge

En %

	Personnes seules			En couple ¹			Ensemble		
	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble
62 à 64 ans	46,3	35,8	82,1	4,7	13,2	17,9	51,0	49,0	100,0
65 à 69 ans	46,3	31,5	77,8	5,9	16,3	22,2	52,2	47,8	100,0
70 à 74 ans	46,9	27,0	73,9	5,6	20,5	26,1	52,5	47,5	100,0
75 à 79 ans	48,5	21,2	69,7	5,3	25,0	30,3	53,8	46,2	100,0
80 à 84 ans	53,7	16,5	70,2	5,3	24,5	29,8	59,0	41,0	100,0
85 à 89 ans	62,4	13,9	76,3	4,5	19,2	23,7	66,9	33,1	100,0
90 ans ou plus	74,1	10,6	84,7	3,0	12,3	15,3	77,1	22,9	100,0
Ensemble	50,5	25,0	75,5	5,3	19,2	24,5	55,8	44,2	100,0
(Effectifs)	320 800	158 400	479 200	33 600	121 900	155 500	354 400	280 300	634 800
dont 65 ans ou plus	50,9	24,0	74,9	5,3	19,7	25,1	56,3	43,7	100,0

ASV : allocation supplémentaire du minimum vieillesse ; Aspa : allocation de solidarité aux personnes âgées.

1. Pour les allocataires de l'ASV, le couple est défini au regard du statut matrimonial légal exclusivement. Il caractérise uniquement les personnes mariées. Pour les allocataires de l'Aspa, la notion de couple est élargie aux couples pacsés ou vivant en concubinage.

Lecture > 75,5 % des allocataires du minimum vieillesse sont des personnes seules (célibataires, veuves ou divorcées), tandis que 24,5 % vivent en couple. Parmi les allocataires de 65 ans ou plus, 74,9 % des personnes vivent seules et 25,1 % sont en couple.

Champ > Allocataires du minimum vieillesse dans le champ de l'enquête (voir fiche 25).

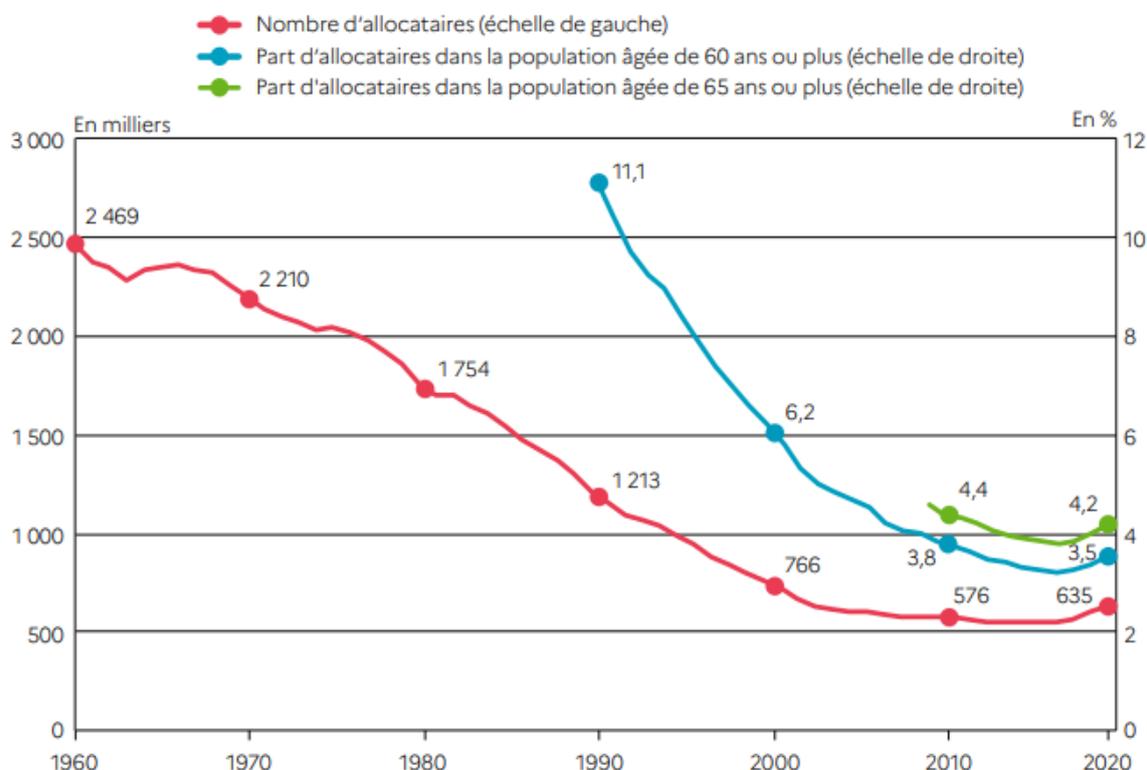
Source > DREES, enquête sur les allocations du minimum vieillesse au 31 décembre 2020.

Source : Drees, Les retraités et les retraites, édition 2022

Après avoir fortement diminué depuis les années 1960 en raison de l'augmentation du niveau général des pensions, **le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse a augmenté** de 5,6 % en 2020, après + 5,9 % en 2019 et 3,2 % en 2018, notamment en raison des **trois revalorisations exceptionnelles** dont le minimum vieillesse a fait l'objet entre 2018 et 2020, augmentant son montant de 840 euros par an pour une personne seule¹.

¹ Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, article 40 ; décret n° 2018-227 du 30 mars 2018 portant revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, article 1^{er}.

Évolution du nombre d'allocataires de l'Aspa ou de l'ASV depuis 1960 et de leur part parmi la population âgée de 60 ans ou plus depuis 1990



Lecture > Fin 2020, 635 000 personnes perçoivent l'ASV ou l'Aspa.

Champ > Ensemble des bénéficiaires du minimum vieillesse.

Sources > DREES, enquête sur les allocations du minimum vieillesse au 31 décembre 2020 ; Fonds de solidarité vieillesse ; Insee, estimations de population.

Source : Drees, Les retraités et les retraitées, édition 2022

Son coût a augmenté en proportion (+ 14,8 % en 2019 et + 12,2 % en 2020), pour atteindre 3,5 milliards d'euros en 2020. En incluant les allocations de premier étage, qui ne sont plus attribuées aux nouveaux allocataires depuis 2007, **le coût total du minimum vieillesse atteint 4 milliards d'euros.**

Pour autant, l'Aspa fait l'objet d'**un non-recours vraisemblablement très important**, dont les déterminants sont complexes à identifier.

En 2019, la Cnav a estimé le taux de non-recours sur 12 000 dossiers de retraités monopensionnés et vivant seuls à un niveau situé entre 34 et 49 %, en fonction des hypothèses retenues.

Un rapport d'information du comité d'évaluation et contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale¹ a estimé ce taux à 31 %, selon une méthodologie discutable².

La Drees, quant à elle, estime à près de 50 % des personnes seules éligibles au minimum vieillesse le non-recours. Ce dernier augmenterait avec l'âge des bénéficiaires potentiels, passant de 47 % pour les 65-69 ans à 56 % pour les plus de 85 ans.

Les trois causes principales de ce phénomène seraient :

- le manque d'information au sujet de l'Aspa ;
- la récupération sur succession d'une partie des sommes versées ;
- et le refus d'une partie des bénéficiaires potentiels de faire appel à la solidarité nationale.

Les obligations d'information des caisses de retraite au sujet de l'Aspa ont donc été renforcées en 2022. En outre, plusieurs rapports récents ont préconisé de relever le seuil de récupération sur succession, tout en reconnaissant que l'exclusion du capital d'exploitation agricole de l'actif successoral en 2011 ou le relèvement temporaire à 100 000 euros du seuil de récupération sur succession en outre-mer en 2017 n'ont pas eu d'effet significatif sur le taux de recours³.

Il convient de noter que le montant total des récupérations sur succession a représenté un produit net de 92 millions d'euros en 2021, soit moins des 3 % des sommes versées au titre du minimum vieillesse.

Tout en reconnaissant, dans l'étude d'impact du présent projet de loi, que cette mesure ne devrait se traduire que par une hausse du recours à l'Aspa « *relativement modérée* » dans la mesure où « *selon les travaux de la Drees et de la Cnav, la hausse des seuils de récupération n'aurait en effet qu'un effet limité sur le recours à l'Aspa* », le Gouvernement propose donc de porter par décret, de manière pérenne, le seuil de récupération sur succession à 100 000 euros en métropole comme en outre-mer à compter du 1^{er} septembre 2023 (**b du 3° du I, V**). De plus, ce seuil serait désormais indexé sur l'inflation constatée à compter de cette même date (**a du 3° du I**) ; il en serait de même du seuil de récupération sur succession de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (**III**).

¹ Gisèle Biémouret et Jean-Louis Costes, députés, rapport d'information n° 4158 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux, 26 octobre 2016.

² Le taux est calculé en rapportant le nombre de bénéficiaires de l'Aspa (554 400 en 2015) au nombre de personnes âgées de plus de 65 ans vivant sous le seuil de pauvreté (817 000 en 2014).

³ Lionel Causse et Nicolas Turquois, Retraites et retraités modestes. Diagnostic et propositions, mai 2021 ; rapport fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles par Cathy Apourceau-Poly, sénatrice (n° 249, 2021-2022).

En tablant sur une **hypothèse d'augmentation de 3 points du taux de recours à l'Aspa d'ici 2030**, une perte conventionnelle de 50 % du produit de la récupération sur succession et une diminution des montants versés au titre de l'Aspa du fait de la revalorisation du MiCo et de la PMR, qui concernerait 10 % des bénéficiaires de l'Aspa pour le flux et 5 % d'entre eux pour le stock, **le Gouvernement évalue le coût de la mesure à 5 millions d'euros en 2023**, à 20 millions d'euros en 2024 et 2025 et à 10 millions d'euros d'ici 2026.

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

III - La position de la commission : une revalorisation attendue

À de multiples reprises, la commission a vivement remis en cause les mesures de sous-indexation des pensions mises en œuvre par le Gouvernement entre 2018 et 2020, qui ont durement porté atteinte au pouvoir d'achat des retraités à la veille d'une période de forte inflation. Le Gouvernement a d'ailleurs été contraint de procéder à une revalorisation exceptionnelle des pensions à hauteur de 4 % à l'été 2022.

Dans ce contexte, la commission approuve évidemment les mesures proposées et se félicite qu'elles ne concernent pas uniquement le flux de retraités, comme le Gouvernement l'envisageait initialement, mais également le stock.

Elle regrette toutefois le flou entretenu par le Gouvernement dans son expression publique autour de la revalorisation du MiCo, présentée comme une garantie de pension à hauteur de 1 200 euros par mois, tandis que, comme l'a finalement reconnu le ministre, seuls 125 000 retraités actuels sur 1,8 million de bénéficiaires de la mesure percevront effectivement une augmentation de cent euros.

Par ailleurs, la commission voit dans l'assouplissement des conditions d'accès aux minima de pension du régime des non-salariés agricoles une mesure de bon sens, qui corrigera bien des injustices.

Enfin, le relèvement du seuil de récupération sur succession des sommes versées au titre de l'Aspa permettra enfin de déterminer dans quelle mesure ce dispositif entrave le développement du recours à cette allocation et, le cas échéant, d'inciter davantage de retraités aux revenus modestes à en solliciter le bénéfice. Le rapporteur regrette cependant que le Gouvernement n'ait pas été en mesure de lui communiquer le nombre de bénéficiaires de l'Aspa dont la succession serait comprise entre 39 000 et 100 000 euros.

La commission a adopté un amendement n° 2156 du rapporteur garantissant que ce seuil de récupération sur succession, actuellement déterminé par décret, soit fixé à 100 000 euros à compter du 1^{er} septembre 2023.

Ont également été adoptés six amendements rédactionnels n°s 2154, 2155, 2157, 2158, 2159 et 2160 du rapporteur.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

Article additionnel après l'article 10
**Extension de la majoration de pension pour enfants
aux professionnels libéraux**

Cet article vise à ouvrir aux professionnels libéraux le bénéfice de la majoration de pension pour enfants.

La commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

I - Les professionnels libéraux sont injustement exclus du bénéfice de la majoration de pension pour enfants

A. La pension des parents d'au moins trois enfants est majorée de 10 %

Dans la quasi-intégralité des régimes de retraite, les parents d'au moins trois enfants bénéficient d'une majoration de 10 % du montant de leur pension. Il en va ainsi des salariés¹, des travailleurs indépendants², des non-salariés agricoles³ et des fonctionnaires⁴. Dans ce dernier cas, une majoration de 5 % est également accordée pour chaque enfant au-delà du troisième.

Au-delà des enfants biologiques, ouvrent droit à la majoration de pension pour enfants (MPE) les enfants ayant été, pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire, élevés par le titulaire de la pension et à sa charge ou à celle de son conjoint⁵.

¹ Article L. 351-12 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 634-2 du code de la sécurité sociale.

³ Articles L. 732-38 et D. 732-38 du code rural et de la pêche maritime.

⁴ Article L. 18 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁵ Articles L. 351-12, L. 342-3 et R. 342-2 du code de la sécurité sociale ; article D. 732-38 du code rural et de la pêche maritime.

Dans la fonction publique, à l'exception des enfants décédés par faits de guerre, les enfants doivent avoir été élevés pendant au moins neuf ans, soit avant leur seizième anniversaire, soit avant l'âge où ils ont cessé d'ouvrir droit aux prestations familiales¹, c'est-à-dire avant l'âge de vingt ans² ; le bénéfice de la MPE n'est toutefois accordée au plus tôt que quand le dernier des trois enfants atteint l'âge de seize ans.

D'après la Cour des comptes³, 38 % des retraités du régime général, dont 3,2 millions de femmes et 2,4 millions d'hommes, bénéficiaient de la MPE en 2020. Toutefois, en raison de la raréfaction des familles nombreuses au fil des générations, la proportion annuelle des nouveaux bénéficiaires de la MPE parmi l'ensemble des nouveaux retraités est passée de 40 % en 2004 à 33,5 % en 2019.

Au total, en 2016, les MPE portant sur les droits propres représentaient 9,2 milliards d'euros – auxquels s'ajoute 1,2 milliard d'euros de MPE portant sur les droits dérivés. La majoration étant proportionnelle au montant de la pension et la pension moyenne des hommes étant supérieure à celle des femmes, les MPE accordées aux pères de famille atteignaient 5 milliards d'euros, contre 3 milliards d'euros pour les mères.

Du reste, les MPE font l'objet d'un remboursement de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) au régime général et aux régimes agricoles⁴, pour un montant de 5 milliards d'euros en 2020.

B. Les professionnels libéraux ne bénéficient pas de cette majoration, sans que cette particularité soit justifiée

Bien que le régime d'assurance vieillesse de base des professionnels libéraux, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) fonctionne selon un système par points, ses principaux paramètres – âge d'ouverture des droits et durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein⁵ ou encore majorations de durée d'assurance (MDA)⁶ – sont identiques à ceux des régimes alignés.

Pourtant, **la MPE n'est pas ouverte à ces assurés**. Cette situation est d'autant moins justifiée que les professionnels libéraux sont redevables de cotisations d'allocations familiales⁷.

¹ Article L. 18 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

² Articles L. 512-3, R. 512-2 et R. 512-3 du code de la sécurité sociale.

³ Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2022.

⁴ Article L. 223-1 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article L. 643-3 du code de la sécurité sociale.

⁶ Article L. 643-1-1 du code de la sécurité sociale.

⁷ Article L. 241-6 du code de la sécurité sociale.

II - L'extension de la majoration de pension pour enfants aux professionnels libéraux est une mesure de justice sociale

Dans un souci d'équité et de soutien aux familles nombreuses, la commission a adopté un amendement n° 2161 du rapporteur visant à **étendre le bénéfice de la MPE aux professionnels libéraux** liquidant leur pension à compter du 1^{er} septembre 2023.

La commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet par l'amendement n° 2161.

Article 11

Validation pour la retraite de périodes assimilées pour certains stages de la formation professionnelle

Cet article prévoit l'assimilation rétroactive à des trimestres cotisés pour la retraite des travaux d'utilité collective (TUC) et d'autres dispositifs similaires.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par l'amendement qu'elle a adopté.

I - Le dispositif proposé : la validation rétroactive des périodes travaillées dans le cadre de certains dispositifs d'insertion

A. La non prise en compte des travaux d'utilité collective et d'autres dispositifs comparables

1. Les contrats aidés et les stages de la formation professionnelle permettent aujourd'hui d'acquérir des droits à la retraite

a) Le statut actuel des contrats aidés

Créé par la loi du 1^{er} décembre 2008 réformant les politiques d'insertion¹, le contrat unique d'insertion (CUI) est un contrat aidé qui prend la forme du contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand et du contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand.

Les CUI sont des contrats de travail bénéficiant d'exonérations de cotisations patronales ainsi que d'aides au poste pour l'employeur. Les salaires perçus à ce titre sont pris en compte dans le salaire annuel moyen, la durée d'assurance et le taux servant au calcul des droits à la retraite.

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion - Article 21.

De plus, afin de mieux prendre en compte la validation de trimestres pour des salariés à temps partiels courts et à faibles rémunérations, ou cotisant sur une base forfaitaire, le décret du 19 mars 2014 relatif à la validation des périodes d'assurance vieillesse au titre du versement des cotisations¹ a abaissé, à compter du 1^{er} janvier 2014, le **seuil de validation d'un trimestre d'assurance** à l'équivalent de **150 heures de travail rémunérées au Smic** (contre 200 heures précédemment).

b) La prise en compte des périodes de stage de la formation professionnelle

La loi « Touraine » du 20 janvier 2014² a prévu l'assimilation à des périodes d'assurance pour la retraite des stages de la formation professionnelle rémunérés par l'État ou la région³. Dans ce cadre, **chaque période de 50 jours de stage est assimilée à un trimestre d'assurance**⁴. Cette prise en compte ne vaut que pour les périodes de stage postérieures au 31 décembre 2014.

Ces périodes assimilées ne sont pas retenues en tant que périodes réputées cotisées pour le droit à la retraite anticipée carrière longue. En outre, elles ne sont pas comptabilisées dans la durée d'assurance cotisée sur la période de référence ouvrant droit à surcote ni dans la durée cotisée pour le calcul du minimum contributif⁵.

Les périodes assimilées à des périodes cotisées pour la retraite⁶

Activité ou situation	Durée permettant de valider un trimestre	Limites et observations
Congé de maternité ou d'adoption	90 jours	
Invalidité	1 trimestre	
Maladie	60 jours	
Accident du travail ayant entraîné une incapacité temporaire	60 jours	En cas d'incapacité permanente au moins égale à 66 %, un trimestre est validé pour chaque trimestre au cours duquel 3 mensualités de paiement de la rente ont été versées
Chômage indemnisé	50 jours	Dans la limite de 4 trimestres par année civile

¹ Décret n° 2014-349 du 19 mars 2014 relatif à la validation des périodes d'assurance vieillesse au titre du versement des cotisations.

² Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites – Article 31.

³ Art. L. 351-3 (8°) du code de la sécurité sociale et art. L. 6342-3 du code du travail.

⁴ Art. R. 351-12 (4° i) du code de la sécurité sociale.

⁵ Source : circulaire Cnav 2017-1 du 13 janvier 2017.

⁶ Art. R. 351-12 du code de la sécurité sociale.

Activité ou situation	Durée permettant de valider un trimestre	Limites et observations
Chômage non indemnisé	50 jours	- première période de chômage indemnisé : prise en compte dans la limite d'un an et demi, sans que plus de 6 trimestres d'assurance puissent être comptés à ce titre - périodes de chômage non indemnisé qui suivent immédiatement une période de chômage indemnisé : 4 trimestres par année civile dans la limite d'un an ¹
Stages de la formation professionnelle	50 jours	
Activité partielle	220 heures	Prise en compte dans la limite de 4 trimestres par an pour les périodes d'activité partielle intervenues à partir du 1 ^{er} mars 2020
Inscription sur la liste des sportifs de haut niveau	90 jours	Périodes postérieures au 20 ^e anniversaire de l'intéressé, dans la limite de 16 trimestres et sous condition de ressources
Détention provisoire	50 jours	

2. Certains anciens dispositifs de formation professionnelle n'entrent pas dans les catégories assimilées à des périodes cotisées

a) Les travaux d'utilité collective

Forme primitive de contrat aidé mise en place en octobre 1984, les **travaux d'utilité collective (TUC)** étaient ouverts aux jeunes de 16 à 21 ans révolus qui n'étaient ni en emploi ni en formation, ainsi qu'aux demandeurs d'emploi de 21 ans à 25 ans révolus inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) depuis plus d'un an.

Le temps consacré par les bénéficiaires aux TUC était de 20 heures par semaine, soit l'équivalent d'un mi-temps. Dans ce cadre, des jeunes éloignés de l'emploi se voyaient proposer une **immersion en milieu professionnel dans le secteur non marchand** afin de répondre à des besoins collectifs non satisfaits.

¹ Cette limite est portée à cinq ans lorsque l'assuré justifie d'une durée de cotisation d'au moins 20 ans, est âgé d'au moins 55 ans à la date où il cesse de bénéficier d'un revenu de remplacement et ne relève pas à nouveau d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse.

Les stagiaires bénéficiaient d'une indemnité de 1 250 Francs, soit l'équivalent de 2/3 du Smic horaire, éventuellement complétée d'une indemnité représentative de frais de 500 euros. La durée des stages variait de 3 mois à un an avec possibilité de renouvellement¹.

Au total, **près de 1,7 million de stages TUC** ont été effectués entre 1984 et 1990. Un peu plus d'un million de personnes auraient bénéficié du dispositif². Elles arrivent aujourd'hui en âge de prendre leur retraite.

Or, selon les dispositions en vigueur à l'époque pour les dispositifs de formation professionnelle, auxquels les TUC étaient assimilés, les cotisations, versées par l'État, étaient calculées sur des assiettes forfaitaires inférieures au salaire minimum – en l'occurrence, environ 18 % du Smic horaire –, ce qui ne suffisait pas pour valider des trimestres pour la retraite. Les anciens bénéficiaires sont donc contraints de différer leur départ à la retraite pour valider un nombre suffisant de trimestres.

Cette situation apparaît aujourd'hui contestable à plusieurs égards :

- les TUC n'étaient pas un véritable dispositif de formation professionnelle mais une forme d'emploi aidé ; ainsi, seuls 13 % des stagiaires ont en réalité bénéficié d'une formation dans ce cadre³ ;

- les personnes qui se sont inscrites dans une démarche d'insertion en concluant un TUC auraient pu valider des trimestres de retraite si elles avaient décidé de rester au chômage.

À la suite de la mobilisation d'anciens « Tucistes » et du dépôt d'une pétition à l'Assemblée nationale, les députés Paul Christophe et Arthur Delaporte ont mené en décembre 2022 **une mission « flash » qui a préconisé la prise en compte rétroactive des trimestres de TUC, ainsi que de dispositifs comparables** appartenant à la première génération de contrats aidés, comme périodes assimilées à des trimestres d'assurance vieillesse.

En effet, pour les personnes concernées, un rachat de trimestres à travers les dispositifs existants de versement pour la retraite aurait un coût prohibitif, excluant de fait les personnes les plus modestes⁴.

¹ Décret n° 84-919 du 16 octobre 1984 portant application du livre IX du code du travail aux travaux d'utilité collective.

² Synthèse de la mission « flash » de MM. Paul Christophe et Arthur Delaporte, députés, sur les droits à la retraite des bénéficiaires de TUC et autres dispositifs, 14 décembre 2022.

³ Ibid.

⁴ Cf. rapport sur le PLFRSS pour 2023 de Mme Stéphanie Rist, déposé le 1^{er} février 2023.

b) Les autres dispositifs concernés

Plusieurs autres dispositifs des années 1980 présentent en effet des caractéristiques communes avec les TUC : il s'agissait également de formes d'emplois aidés, faiblement rémunérés, visant à favoriser l'insertion professionnelle de jeunes peu qualifiés et éloignés de l'emploi, qui étaient soumis au régime des stages de la formation professionnelle alors que leur dimension « formation » ne présentait qu'un caractère accessoire¹.

Selon la fiche d'évaluation préalable, **1,15 million de personnes auraient intégré ces dispositifs** entre 1977 et 1992.

• **Les stages pratiques en entreprise des pactes nationaux pour l'emploi des jeunes (1977-1988)**²

Créé dans le cadre du premier Pacte national pour l'emploi (« plan Barre ») de 1977, ce dispositif avait pour objet de permettre à des jeunes de bénéficier d'une **expérience en entreprise**, accompagnée d'une période de formation complémentaire³. Il a été reconduit à plusieurs reprises par la suite.

La loi du 10 juillet 1979 a ouvert ces stages aux jeunes sans emploi de 16 à 25 ans ainsi que, sans condition d'âge, aux femmes veuves ou mères isolées sans emploi⁴.

Leur durée a varié entre 4 et 6 mois. Les stagiaires majeurs recevaient une indemnité forfaitaire s'élevant à 90 % du Smic.

• **Les stages « jeunes volontaires » (1982-1987)**

Ce dispositif avait pour objet de proposer à des jeunes de 18 à 25 ans sans emploi d'effectuer des **tâches d'intérêt général dans le secteur non marchand**.

La durée des stages était de 6 à 12 mois. La rémunération des stagiaires s'élevait à 50 % du Smic et pouvait s'accompagner d'une indemnité égale à 25 % du Smic pour couvrir les frais de transport et d'hébergement.

• **Les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) (1985-1992)**

Les SIVP ont été mis en place quelques mois après les TUC. Leur objectif était d'aider les jeunes à la recherche d'un premier emploi à s'insérer professionnellement à travers un **stage en entreprise** d'une durée de 3 à 6 mois. La rémunération du stagiaire était prise en charge par l'État et le stage ne comportait pas obligatoirement de période de formation.

¹ Ibid.

² Source : F. Amat, « Les mesures en faveur de la formation et de l'emploi des jeunes de 1977 à 1985 », Formation Emploi, 1985.

³ Loi n° 77-704 du 5 juillet 1977 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes – Article 5.

⁴ Loi n° 79-575 du 10 juillet 1979 portant diverses mesures en faveur de l'emploi – Article 3.

Le dispositif a été encadré et recentré par la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social¹ avant d'être définitivement supprimé.

c) Le cas des programmes d'insertion locale

De 1987 à 1990, les programmes d'insertion locale ont eu pour objet de permettre à des demandeurs d'emploi âgés de plus de 25 ans, **bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)**, de se réadapter à la vie professionnelle ou se préparer à des emplois exigeant une qualification différente à travers des **activités dans le secteur non marchand**. La durée d'affectation d'un stagiaire à un programme d'insertion locale était comprise entre 80 et 120 par mois pendant une période de 6 mois renouvelable une fois².

L'exposé des motifs et la fiche d'évaluation préalable présentent les programmes d'insertion locale comme un des dispositifs concernés par la mesure. Cependant, selon la Cnav, **les périodes de stage effectuées dans le cadre de ce dispositif sont déjà validées en tant que trimestres assimilés** dans les conditions applicables aux chômeurs indemnisés³. De manière générale, les stagiaires conservaient la couverture sociale dont ils avaient bénéficié en tant que chômeurs indemnisés et percevaient une rémunération de stage à la charge de l'État d'un montant égal à celui de l'ASS⁴.

Selon les informations transmises par la DSS aux rapporteurs, une analyse complémentaire est en cours afin de vérifier que tous les contrats, y compris ceux conclus avant 1988, sont couverts par cette assimilation.

B. La proposition de valider à titre rétroactif ces stages en tant que périodes assimilées

Le I de l'article 11 propose de modifier l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale afin d'ajouter une nouvelle catégorie de période prise en considération en vue de l'ouverture du droit à pension.

Seraient ainsi prises en compte les périodes de stage dont les cotisations sociales ont été prises en charge par l'État et ayant pour finalité l'insertion dans l'emploi par la pratique d'une activité professionnelle. Les dispositifs concernés seront énumérés par un décret en Conseil d'État. Selon la fiche d'évaluation préalable, ce décret devrait préciser que **50 jours de stage en TUC ou dans un dispositif comparable donnent droit à la validation d'une période assimilée**.

¹ Ancien article L. 980-9 du code du travail dans sa rédaction antérieure à la loi 91-1405 du 31 décembre 1991.

² Décret n° 87-236 du 3 avril 1987 relatif aux programmes d'insertion locale.

³ Circulaire Cnav n° 2011/38 du 18 mai 2011.

⁴ Réponse du ministère des affaires sociales à la question écrite n° 02927 de M. Daniel Percheron, publiée dans le JO Sénat du 06/08/1987.

Sont par ailleurs explicitement inclus dans cette mesure :

- les périodes de stage mentionnées à l'article 3 de la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979 portant diverses mesures en faveur de l'emploi : il s'agit des stages pratiques en entreprises effectués entre 1979 et 1981 ;

- les stages d'initiation à la vie professionnelle prévus par l'article 35 de la loi n° 84-130 du 24 février 1984.

Le **II** précise que l'État prendra en charge, sur une base forfaitaire qui sera fixée par décret, les coûts occasionnés par cette validation rétroactive.

Ce dispositif sera applicable aux pensions prenant effet à compter du **1^{er} septembre 2023 (III)**. Ainsi, les anciens stagiaires qui auront déjà liquidé leur retraite avant cette date ne bénéficieront pas de la mesure.

Selon la fiche d'évaluation préalable de l'article 11, les dépenses supplémentaires occasionnées par le dispositif s'élèveraient à **3 millions d'euros en 2023**, 18 millions en 2024, 24 millions en 2025 et 31 millions en 2026. Au total, l'impact financier cumulé de cette mesure est estimé :

- à **340 millions d'euros** pour la validation des périodes de stage dans le cadre des TUC (avec un maximum de 25 millions d'euros par an au début des années 2023) ;

- à **60 millions d'euros** pour la validation des périodes de stage dans le cadre des autres dispositifs (avec un impact maximal de 5 millions d'euros par an autour de 2025),

soit un **impact financier global d'environ 400 millions d'euros** à la charge de l'État.

Cette estimation est fondée sur l'hypothèse d'un taux de recours de 10 % au dispositif.

II - Le dispositif transmis au Sénat

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article dans sa version initiale.

III - La position de la commission : la juste réparation d'une iniquité

Bien qu'elle intervienne tardivement, cette mesure permettra de remédier à une iniquité injustifiable. Il convient néanmoins de préciser que les périodes prises en compte seront retenues pour le calcul de la pension en tant que périodes assimilées mais **ne seront pas validées en tant que périodes réputées cotisées pour l'ouverture de droits à retraite anticipée pour carrière longue.**

Le chiffrage de la mesure est cependant basé sur un très faible taux de recours de 10 %, ce qui suggère que son impact financier pourrait être sous-évalué. La mission Christophe-Delaporte avait en effet estimé que le coût total du dispositif pourrait représenter, en fonction du taux de recours, entre 350 millions et 3,5 milliards d'euros, avec un pic annuel de 25 à 250 millions d'euros en 2030.

Auditionné par la commission, le directeur général de la Cnav a toutefois considéré cette hypothèse comme « prudente ». Selon les informations fournies par la DSS aux rapporteurs, il est fait l'hypothèse dans le chiffrage de la mesure qu'aucun bénéficiaire potentiel n'a encore liquidé sa retraite.

La commission a adopté un amendement de précision juridique (n° 2162) des rapporteurs tendant à viser l'ancien article L. 980-9 du code du travail plutôt que l'article 35 de la loi n° 84-130 du 24 février 1984.

La commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 12

Création d'une assurance vieillesse pour les aidants

Cet article propose de créer une assurance vieillesse pour les aidants à laquelle seraient affiliés les actuels bénéficiaires de l'assurance vieillesse des parents au foyer qui assument la charge d'un enfant ou d'un proche handicapé ainsi que de nouvelles catégories d'aidants, par la suppression de la condition de cohabitation et de lien familial étroit entre l'aidant et la personne aidée et par l'ouverture du dispositif aux parents d'enfants éligibles à un complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par les amendements rédactionnels des rapporteurs qu'elle a adoptés.

I - Le dispositif proposé

A. L'assurance vieillesse des parents au foyer s'est élargie à certaines catégories d'aidants

L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) permet de prendre en compte, au titre de l'assurance vieillesse, les périodes d'interruption ou de réduction de l'activité professionnelle consacrées à l'éducation des enfants ou à la prise en charge d'un proche en situation de handicap ou en perte d'autonomie.

Elle consiste à **affilier obligatoirement et automatiquement à l'assurance vieillesse du régime général les bénéficiaires de certaines prestations familiales ou allocations destinées au soutien des personnes handicapées ou en perte d'autonomie**, pendant la période d'interruption ou de cessation d'activité professionnelle. Les trimestres pendant lesquels l'assuré est affilié à l'AVPF sont validés pour le calcul des droits à la retraite. Ils sont ainsi comptabilisés au titre de la durée d'assurance et peuvent être pris en compte pour le calcul du salaire moyen de référence retenu pour le calcul du montant de la pension.

Créée en 1972 pour les femmes bénéficiaires de certaines prestations familiales puis ouverte aux hommes bénéficiant des mêmes prestations depuis le 1^{er} juillet 1979, l'AVPF s'est **progressivement élargie aux personnes qui assument la charge d'un enfant ou d'un proche handicapé ou en perte d'autonomie**.

1. Parents bénéficiaires de certaines prestations familiales

Aux termes de l'article L. 381-1 du code de la sécurité sociale, sont affiliés obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général les personnes isolées et, pour un couple, l'un des membres du couple n'exerçant pas d'activité professionnelle et bénéficiaire :

- du **complément familial** ;
- de **l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant** (Paje) ;
- de **la prestation partagée d'éducation de l'enfant** (PreParE)¹.

Cette affiliation est soumise à **conditions de ressources**, modulées en fonction de l'âge et du nombre d'enfants à charge. Le plafond de ressources du foyer est celui retenu pour l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire², soit 25 775 euros pour un enfant en 2023, majoré de 5 948 euros par enfant à charge³.

Toutefois, **l'affiliation à l'AVPF n'est pas ouverte aux personnes qui bénéficient**, au titre de l'enfant concerné et de la même période, **de la majoration de leur durée d'assurance prévue pour les bénéficiaires d'un congé parental**, aux termes l'article L. 351-5 du code de la sécurité sociale. Elle est néanmoins **cumulable avec la majoration de la durée d'assurance pour enfants**, prévue à l'article L. 351-4 du même code, qui prévoit d'accorder aux mères quatre trimestres au titre de la naissance de l'enfant et à l'un des parents quatre trimestres au titre de l'éducation de l'enfant.

¹ Pour les bénéficiaires de la PreParE à taux partiel, l'affiliation à l'assurance vieillesse du régime général concerne la personne isolée ou chacun des membres du couple exerçant une activité professionnelle à temps partiel, sous réserve que les ressources de la personne ou celles du ménage soient inférieures à un plafond fixé par décret et que les enfants à charge remplissent des conditions d'âge et de nombre également fixées par décret.

² Art. D. 381-1 du code de la sécurité sociale.

³ Arrêté du 21 décembre 2022 relatif aux plafonds de ressources de certaines prestations familiales.

2. Catégories d'aidants éligibles

Sur le fondement de l'article L. 381-1 du code de la sécurité sociale, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général :

- le **bénéficiaire de l'allocation journalière de présence parentale**¹ (AJPP) ;

- le **bénéficiaire de l'allocation journalière du proche aidant**² (Ajpa) ;

- le **bénéficiaire du congé de proche aidant**³ pour les périodes pendant lesquelles il ne bénéficie pas de l'Ajpa ;

- le **travailleur non salarié qui interrompt son activité professionnelle pour s'occuper d'un membre de sa famille**⁴ **présentant un handicap ou une perte d'autonomie** d'une particulière gravité.

L'affiliation des bénéficiaires de l'Ajpa, du congé de proche aidant et des travailleurs non salariés précités ne peut excéder **une durée totale d'un an sur** l'ensemble de la carrière.

Sont exclus du bénéfice de l'AVPF les fonctionnaires bénéficiant d'un congé de proche aidant pris en compte dans le régime spécial dont ils relèvent.

En outre, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général la personne et, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres, qui n'exerce aucune activité professionnelle ou seulement à temps partiel et qui assume la charge :

- d'un **enfant handicapé qui n'est pas admis dans un internat, dont l'incapacité permanente** est au moins égale à 80 % et qui n'a pas atteint l'âge de 20 ans ;

- au **foyer familial**, d'une **personne adulte handicapée** dont la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) reconnaît qu'elle **nécessite assistance et présence et dont le taux d'incapacité permanente est d'au moins 80 %**, dès lors que la personne handicapée et son conjoint, son concubin, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des membres du couple.

¹ Art. L. 544-1 du code du travail.

² Art. L. 168-8 du code de la sécurité sociale.

³ Art. L. 3142-22 du code du travail.

⁴ Sont visées les personnes mentionnées à l'article L. 3142-16 du code du travail : conjoint ; concubin ; partenaire lié par un pacte civil de solidarité ; ascendant ; descendant ; enfant à charge ; collatéral jusqu'au quatrième degré ; ascendant, descendant ou collatéral jusqu'au quatrième degré du conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité ; personne âgée avec laquelle sont entretenus des liens étroits et stables à qui il est venu en aide de manière régulière et fréquente, à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes ou des activités de la vie quotidienne.

Selon les informations transmises aux rapporteurs par la direction de la sécurité sociale, il y avait, au titre de l'année 2019, parmi les bénéficiaires de l'AVPF :

- 45 400 affiliés au titre de l'aide à un enfant en situation de handicap ;
- 12 700 affiliés au titre de l'aide à un enfant ouvrant droit à l'AJPP ;
- 8 000 au titre de l'aide à un adulte handicapé ;
- un nombre négligeable d'affiliés au titre du congé proche aidant.

Les conditions d'affiliation à l'AVPF sont résumées dans le tableau ci-après.

Conditions d'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

Condition 1	Condition 2		Condition 3	
Prestations ou situations ouvrant droit à l'affiliation	Condition d'activité professionnelle réduite de la personne à affilier / plafond de revenu professionnel		Plafond de ressources	
	Personne isolée	Personne en couple	Personne isolée	Personne en couple
Complément familial (CF) (à partir de 3 enfants à charge)	Aucune	Revenus professionnels de l'année N < 12 x base mensuelle des allocations familiales en vigueur au 1 ^{er} janvier année N	Plafond de ressources retenu pour l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire (ARS)	Plafond du CF
Allocation de base de la PAJE (au moins un enfant de moins de 3 ans à charge)				Plafond de l'allocation de rentrée scolaire (ARS)
Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) - Taux plein (au moins un enfant de moins de 3 ans à charge)	Aucune			Plafond du CF
PreParE - Taux partiel (au moins un enfant de moins de 3 ans à charge)	Aucune	Revenus professionnels nets issus de l'activité à temps partiel pendant l'année de perception de la PreParE ≤ 63 % du PASS en vigueur au 1 ^{er} janvier de la même année		
Allocation de présence parentale (APP/AJPP) (au moins un enfant à charge)	Aucune		Aucune	
Congé de proche aidant (CPA) (ex CSF)	Ne pas exercer d'activité professionnelle (possibilité d'être employé par la personne aidée lorsque celle-ci perçoit l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation du handicap (PCH))		Pas de condition de ressources	
AAH ou AEEH Charge d'un enfant handicapé de moins de 20 ans, ou d'un adulte reconnu, handicapé, après passage en CDAPH	Activité professionnelle à temps partiel possible, sous réserve des plafonds de revenus suivants : - revenus N ≤ à 13,6 % du PASS : affiliation à taux plein - revenus N > à 13,6 % du PASS mais ≤ à 63 % du PASS : affiliation à taux partiel - revenus N > à 63 % du PASS : pas d'affiliation Pour un enfant ou adulte handicapé, le taux d'incapacité permanente est de 80 %.		Pas de conditions de ressources	

3. Financement de l'affiliation au régime

L'assurance vieillesse des personnes éligibles à l'AVPF est prise en charge par les organismes débiteurs des prestations familiales (Cnaf et MSA) qui versent à la Cnav une cotisation calculée sur la base d'une assiette forfaitaire égale à 169 fois le taux horaire du Smic en vigueur au 1^{er} juillet de l'année précédente¹.

La branche autonomie (CNSA) prend en charge l'affiliation des bénéficiaires de l'Ajpa, des bénéficiaires du congé de proche aidant et des aidants non salariés éligibles, en remboursant à la branche famille les cotisations qu'elle a acquittées au titre de ces assurés².

En 2021, les cotisations au titre de l'AVPF ont représenté **un transfert de la branche famille à la branche vieillesse d'un montant de 4,93 milliards d'euros**³.

Selon une estimation de la Drees réalisée en 2019, sur la base de données inter-régimes des retraités en 2016, **les trimestres d'AVPF ont généré 2,3 milliards d'euros de pensions supplémentaires versées en 2016**⁴.

4. Nombre de bénéficiaires de l'AVPF

En 2018, 1,7 million de personnes ont bénéficié d'au moins un report de cotisation au titre de l'AVPF. Si près de 90 % des bénéficiaires sont des femmes, la part des hommes ayant bénéficié d'un versement de cotisations au titre de l'AVPF s'accroît progressivement (7,5 % en 2009 ; 11,8 % en 2018)⁵.

¹ Source : Cnav (www.legislation.cnav.fr).

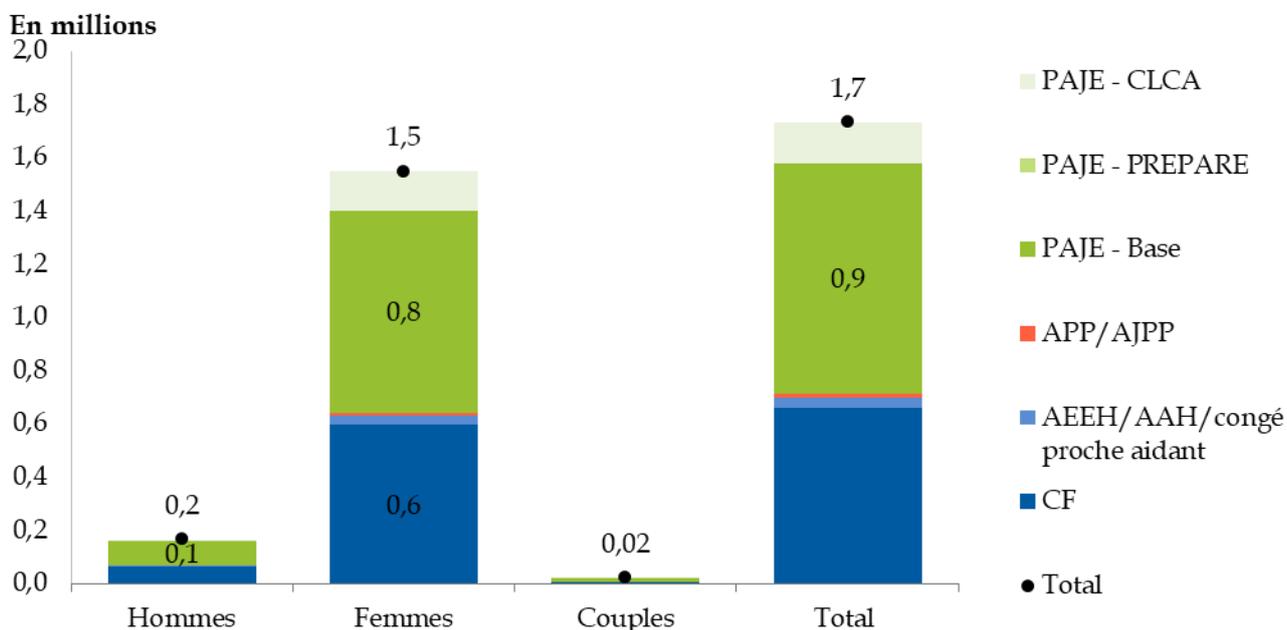
² Art. L. 381-1 du code de la sécurité sociale.

³ CCSS, Les comptes de la sécurité sociale, septembre 2022.

⁴ REPSS Retraites 2022, page 64.

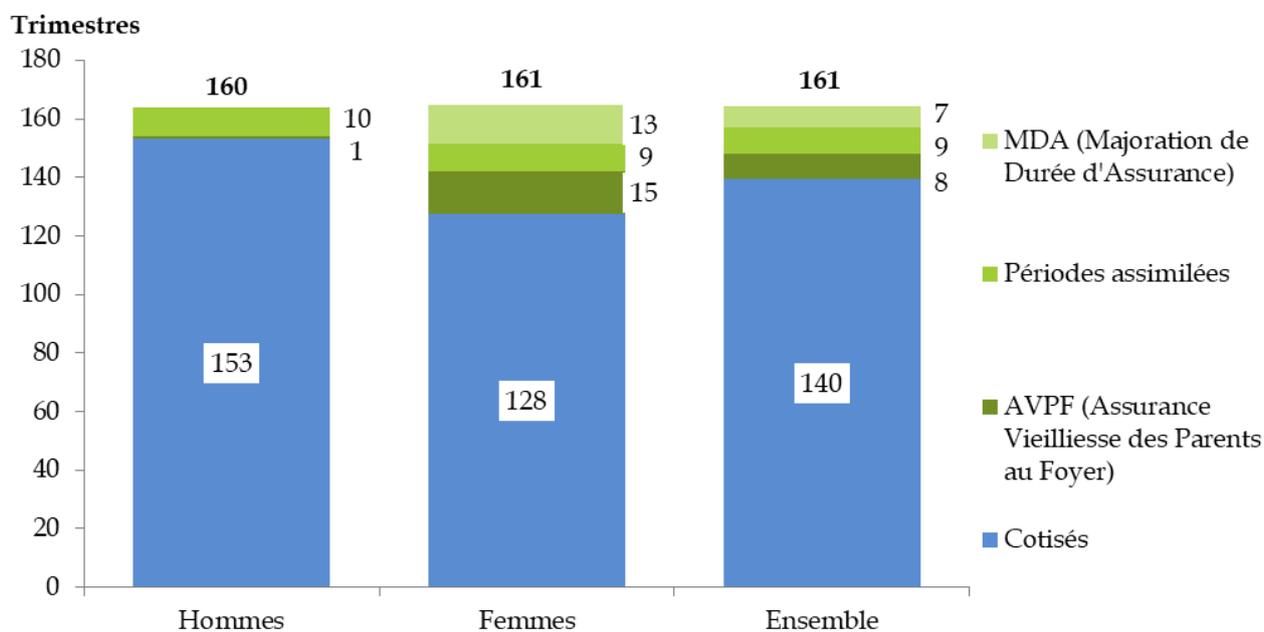
⁵ REPSS Retraites 2022, page 67 (données Cnaf 2020).

Nombre d'allocataires ayant eu un versement de cotisations au titre de l'AVPF en 2018, selon la prestation leur en ayant ouvert l'accès



Source : REPSS Retraites 2022 ; données Cnaf 2020

Décomposition de la durée moyenne validée utile lors du départ en retraite, selon la nature des trimestres validés pour les nouveaux retraités de l'année 2021



Source : REPSS Retraites 2022 ; données Cnaf

B. Création d'une assurance vieillesse des aidants

1. Création de l'AVA et conséquences sur l'AVPF

Le présent article propose d'instituer **une assurance vieillesse des aidants** (AVA) en poursuivant deux objectifs :

- améliorer la lisibilité des dispositifs de solidarité en recentrant l'AVPF sur le soutien à l'éducation des enfants et en créant un dispositif spécifique pour le soutien aux aidants ;

- élargir le champ des aidants éligibles à une affiliation à l'assurance vieillesse du régime général.

À cette fin, le c du 5° du I du présent article rétablit une section 2 au sein du chapitre I^{er} du titre VIII du livre III du code de la sécurité sociale, intitulée « *Parents d'enfants malades ou en situation de handicap – Aidants de personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie* ».

Au sein de cette section, il est créé **un article L. 381-2** dont les quatre premiers alinéas reprennent, sous réserve d'ajustements rédactionnels, les alinéas 3 à 6 de l'article L. 381-1 en vertu desquels **les bénéficiaires de l'AJPP, de l'Ajpa, du congé de proche aidant et les travailleurs non salariés aidants** sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général.

Les alinéas 5 à 7 du nouvel article L. 381-2 prévoient l'affiliation de la personne ou, pour les couples, d'un des membres du couple, pour autant qu'elle n'exerce pas d'activité professionnelle ou une activité à temps partiel :

- **qui a la charge d'un enfant handicapé de moins de 20 ans non admis en internat dont le taux d'incapacité est d'au moins 80 %**, reprenant ainsi les dispositions du 5^{ème} alinéa de l'article L. 381-1 qui rattache actuellement ces personnes à l'AVPF ;

- **qui a la charge d'un enfant au titre duquel il est éligible au complément d'Aeeh¹** ;

- **qui apporte son aide à une personne adulte handicapée dont la CDAPH reconnaît que l'état nécessite assistance ou présence, dont le taux d'incapacité permanente est d'au moins 80 %** et qui a l'un des liens de parenté ou de proximité énumérés à l'article L. 3142-16 du code du travail au titre desquels peut être accordé un congé de proche aidant².

¹ Art. L. 541-1 du code de la sécurité sociale.

² Sont listées les personnes suivantes : conjoint ; concubin ; partenaire lié par un pacte civil de solidarité ; ascendant ; descendant ; enfant à charge ; collatéral jusqu'au quatrième degré ; ascendant, descendant ou collatéral jusqu'au quatrième degré du conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité ; personne âgée avec laquelle sont entretenus des liens étroits et stables à qui il est venu en aide de manière régulière et fréquente, à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes ou des activités de la vie quotidienne.

Les dispositions proposées ont donc pour conséquence **d'intégrer à l'AVA l'ensemble des aidants aujourd'hui éligibles à l'AVPF et d'ouvrir l'affiliation aux personnes suivantes :**

- les **bénéficiaires du complément d'Aeeh**, qui peut être accordé pour l'enfant dont le taux d'incapacité permanente est d'au moins 50 % et atteint d'un handicap dont la nature ou la gravité exige des dépenses particulièrement coûteuses ou nécessite le recours fréquent à l'aide d'une tierce personne ;

- les **aidants des personnes adultes handicapées qui n'ont pas de lien familial avec l'aidant mais qui ont avec lui des liens étroits et stables et qui ne résident pas chez l'aidant**, en supprimant la condition de cohabitation aujourd'hui prévue pour l'éligibilité à l'AVPF.

Selon l'étude d'impact (annexe 2), l'ouverture de l'AVA aux allocataires du complément d'Aeeh bénéficierait à 32 000 nouveaux bénéficiaires. L'élargissement du dispositif aux aidants d'adultes en situation de handicap non cohabitants concernerait 5 900 bénéficiaires¹.

En conséquence, le **b** du 5° du I du présent article supprime les dispositions de l'article L. 381-1 qui rattachent aujourd'hui les aidants éligibles à l'AVPF. Le **a** du même 5° renomme l'intitulé de la section du code de la sécurité sociale au sein de laquelle figure l'article L. 381-1, afin qu'elle s'intitule « *Bénéficiaires du complément familial, de la prestation d'accueil du jeune enfant* », supprimant ainsi la mention des personnes assumant la charge d'un handicapé, qui seront dorénavant couvertes par l'AVA.

Le **III** du présent article prévoit l'entrée en vigueur du dispositif à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} septembre 2023.

Pour rappel, **l'article 8** du présent projet de loi propose que les trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ou de l'assurance vieillesse des aidants (AVA) soient réputés cotisés pour la détermination de la durée d'assurance prise en compte pour l'accès à la retraite anticipée pour carrière longue, dans la limite de quatre trimestres.

En outre, **l'article 10** propose que les trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ou de l'assurance vieillesse des aidants (AVA) soient pris en compte, dans la limite d'un plafond fixé par décret, pour le décompte du minimum de 120 trimestres cotisés ouvrant accès au minimum contributif majoré².

¹ Annexe 2 du PLFRSS pour 2023, page 133.

² Cf. commentaires des articles 8 et 10 du projet de loi.

2. Financement de l'AVA

Le dernier alinéa du nouvel article L. 381-2 (c du 5° du I du présent article) prévoit que le financement de l'affiliation des personnes éligibles à l'AVA sera assuré par **une cotisation à la charge des organismes débiteurs des prestations familiales**, calculée sur des assiettes forfaitaires. **La branche autonomie (CNSA) remboursera à la branche famille (Cnaf) les cotisations acquittées pour l'affiliation de l'ensemble des personnes éligibles à l'AVA, à l'exception des bénéficiaires de l'AJPP.**

Si le mécanisme de financement est similaire à celui qui prévaut aujourd'hui pour l'AVPF, le dispositif proposé aura pour conséquence **d'élargir le champ des bénéficiaires au titre desquels la CNSA devra rembourser les cotisations acquittées par la branche famille.** Alors que la CNSA effectue aujourd'hui ce remboursement pour les assurés bénéficiaires de l'Ajpa et du congé de proche aidant et assimilés, elle l'effectuera également, dans le cadre de l'AVA, pour les aidants prenant en charge une personne handicapée, alors que leur affiliation est aujourd'hui financée par la Cnaf.

Tirant les conséquences de ces nouvelles règles, le 2° du I du présent article modifie l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale qui **régit la répartition du produit de la taxe sur les salaires** entre les différentes branches de la sécurité sociale. Il prévoit de diminuer la part du produit affectée à la branche famille, de 17,19 % à 16,87 %, et d'augmenter celle affectée à la branche autonomie de 4,25 % à 4,57 %.

Selon l'annexe 2 du PLFRSS¹, les dépenses supplémentaires pour la branche autonomie s'élèveraient à 40 millions d'euros en 2023 puis à **140 millions d'euros en 2024**, première année pleine d'application du dispositif. Ces dépenses seraient compensées par la nouvelle clé de répartition du produit de la taxe sur les salaires.

Aux termes du **III** du présent article, la nouvelle répartition du produit de cette taxe sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2023.

3. Coordinations et application outre-mer

Le 1° du I modifie l'article L. 131-2 du code de la sécurité sociale afin d'intégrer l'AVA parmi les avantages de retraite soumis à cotisation d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès.

Le 3° du I modifie l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale afin d'intégrer les bénéficiaires de l'AVA parmi ceux qui sont retracés au titre du dispositif de compensation entre les régimes obligatoires d'assurance vieillesse destiné à remédier aux déséquilibres démographiques.

¹ Annexe 2 du PLFRSS pour 2023, page 133.

Le 4° du I modifie l'article L. 200-1 du code de la sécurité sociale afin d'intégrer les bénéficiaires de l'AVA dans le champ du régime général de la sécurité sociale.

Le 6° du I modifie l'article L. 742-1 du code de la sécurité sociale afin de remplacer la mention de l'AVPF par celle de l'AVA au sein des dispositions régissant l'assurance volontaire vieillesse et invalidité des salariés pour les personnes qui remplissent les fonctions et obligations de la tierce personne auprès de leur conjoint ou d'un membre de leur famille infirme ou invalide médicalement reconnu être dans l'obligation d'avoir recours, pour accomplir les actes ordinaires de la vie, à l'assistance constante d'une tierce personne.

Le II modifie l'article L. 732-54-1 du code rural et de la pêche maritime afin que les périodes d'affiliation à l'AVA soient prises en compte pour le calcul des droits à la majoration de la pension de retraite servie par le régime des non-salariés agricoles.

Le 7° du I crée un article L. 753-6-1 au sein du code de la sécurité sociale afin que l'AVA soit applicable en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Il modifie, par coordination, l'article L. 753-6, qui régit l'application de l'AVPF dans ces collectivités, et l'intitulé de la sous-section du code regroupant ces deux articles.

II - Le dispositif transmis au Sénat

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article dans sa version initiale.

III - La position de la commission

Le présent article a pour principal effet de **transférer à droits constants les actuels bénéficiaires de l'AVPF en tant qu'aidants vers le nouveau dispositif de l'AVA**, afin d'améliorer la lisibilité de l'affiliation des bénéficiaires selon qu'ils interrompent leur activité pour l'éducation d'un enfant ou pour aider une personne en situation de handicap ou en perte d'autonomie.

Il prévoit en outre, d'apporter **deux modifications soutenues par les rapporteurs.**

D'une part, **le dispositif proposé étend l'affiliation à de nouveaux bénéficiaires :**

- les conditions de cohabitation et de liens de parenté ne seront plus requises pour les aidants d'une personne adulte en situation de handicap, ce qui permet d'adapter le dispositif aux différentes situations d'aide et de l'aligner sur les situations ouvrant droit au congé de proche aidant ;

- l'éligibilité à un complément d'Aeeh ouvrira droit à l'AVA, ce qui est justifié par le fait qu'un tel complément peut être accordé pour compenser la réduction d'activité d'un des parents du fait du handicap de son enfant dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 70 %.

D'autre part, **il rend le financement de l'AVPF et de l'AVA 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.

Les rapporteurs sont donc favorables au dispositif proposé.

La commission a adopté **trois amendements rédactionnels** des rapporteurs (amendements n^{os} 2163, 2164 et 2165)

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

TITRE III

FACILITER LES TRANSITIONS ENTRE EMPLOI ET RETRAITE

Article 13

Amélioration des transitions entre l'activité et la retraite

Cet article vise à renforcer l'attractivité du cumul emploi-retraite et à favoriser le recours à la retraite progressive.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

I – Le dispositif proposé : la constitution de droits à pension en cumul emploi-retraite et l'extension de la retraite progressive à la fonction publique

A. Les dispositifs de transition entre l'activité et la retraite restent particulièrement confidentiels

1. La retraite progressive peine encore à séduire les assurés en fin de carrière

a) Les assurés en retraite progressive réduisent leur activité en contrepartie du service d'une fraction de leur pension de retraite

(1) La retraite progressive des salariés repose sur une réduction du temps de travail

Créée en 1988¹, la retraite progressive permet à un assuré exerçant, à titre exclusif, une activité à temps partiel² ou à temps réduit par rapport à la durée maximale légale, réglementaire ou conventionnelle exprimée en jours, de demander la liquidation de sa pension de retraite et le service d'une fraction de celle-ci³.

L'accès à ce dispositif est conditionné au respect de trois critères :

- avoir atteint l'âge de 60 ans ;
- justifier d'une durée d'assurance au moins égale à 150 trimestres⁴ ;
- justifier d'une quotité de travail soit à temps partiel par rapport à la durée du travail à temps complet soit à temps réduit par rapport à la durée de travail maximale exprimée en jour comprise entre 40 % et 80 %⁵.

¹ Loi n° 88-16 du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale, article 2.

² Article L. 3123-1 du code du travail.

³ Article L. 351-15 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article R. 351-39 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article R. 351-41 du code de la sécurité sociale.

Lorsque l'assuré demande le bénéfice de la retraite progressive, la pension est liquidée provisoirement et la même fraction de celle-ci est servie dans le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des non-salariés agricoles et le régime des professions libérales¹. Cette dernière est égale à la différence entre 100 % et la quotité de travail soit à temps partiel par rapport à la durée du travail à temps complet soit à temps réduit par rapport à la durée de travail maximale exprimée en jour.

Du reste, la décote appliquée au taux de la pension liquidée provisoirement ne peut excéder 25 %, ce qui correspond à un taux minimal de liquidation de 37,5 %.

L'extension de la retraite progressive aux salariés en convention de forfait en jours

Créée par la loi du 19 janvier 2000, la convention de forfait est un document écrit qui détermine un temps de travail différent de la durée légale du travail, fixée à 35 heures par semaine. L'accord du salarié est obligatoire².

Deux types de conventions coexistent :

- la convention de forfait en heures, qui permet d'intégrer à la durée de travail d'un salarié sur une période prédéterminée un certain nombre d'heures supplémentaires prévisibles et rémunérées³, sans dépasser la durée maximale quotidienne et hebdomadaire du travail (respectivement 10 et 48 heures). Ce type de convention facilite la gestion administrative des systèmes de paiement des salariés travaillant en autonomie en prévoyant d'avance le dépassement de la durée légale du travail ;

- la convention de forfait en jours permet au salarié qui la conclut avec son employeur de travailler un certain nombre de jours dans l'année⁴ sans être astreint au respect des durées maximales quotidienne et hebdomadaire du travail⁵, mais en continuant à bénéficier des garanties légales prévues en matière de repos quotidien et hebdomadaire (respectivement 11 et 24 heures consécutives), de congés payés et de jours fériés chômés dans l'entreprise. La convention doit indiquer le nombre de jours travaillés dans l'année, dans la limite du nombre fixé par l'accord collectif qui prévoit la possibilité de conclure une telle convention, au maximum 218 jours⁶.

¹ Les professionnels libéraux ne bénéficient pas de la retraite progressive s'ils en demandent le bénéfice alors qu'ils exercent une activité libérale. En revanche, un assuré qui aurait exercé une activité libérale dans le passé mais qui aurait cessé cette activité et exercerait une activité salariée au moment où il demande le bénéfice de la retraite progressive peut percevoir une fraction de sa pension de professionnel libéral dans les mêmes proportions que sa pension de salarié.

² Article L. 3121-55 du code du travail.

³ Article L. 3121-56 du code du travail.

⁴ Article L. 3121-58 du code du travail.

⁵ Article L. 3121-62 du code du travail.

⁶ Article L. 3121-64 du code du travail.

Ce dernier type de convention permet de regrouper les heures normales et les heures supplémentaires en offrant une rémunération fixe chaque mois, à l'avantage de l'employeur. En contrepartie, le salarié dispose d'une grande liberté pour organiser son temps de travail, l'employeur devant s'assurer régulièrement que la charge de travail du salarié est raisonnable¹ et la rémunération en rapport avec cette dernière².

Or, la Cour de cassation a jugé en 2016³ que les salariés ayant conclu une convention de forfait en jours dit « réduit », qui fixe la durée annuelle de leur travail à un niveau inférieur au plafond légal ou conventionnel, ne pouvaient pas bénéficier de la retraite progressive, au motif que ceux-ci n'avaient pas la qualité de salariés à temps partiel telle que définie par le code du travail⁴. En effet, à défaut d'une quantification en heures de leur activité, ces salariés ne peuvent justifier « *de l'exercice d'une activité dont la durée, exprimée en heures, est inférieure à la durée normale du travail* ».

Saisi d'une QPC soulevée par une salariée ayant conclu avec son employeur une convention de forfait en jours qui fixait la durée annuelle de son travail à un niveau inférieur au plafond fixé dans l'accord collectif et s'étant vue refuser le bénéfice de la retraite progressive par sa caisse de retraite, faute d'avoir la qualité de salarié à temps partiel aux termes de la jurisprudence de la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel a alors jugé que la différence de traitement entre les salariés dont la durée de travail est exprimée en heures et ceux qui exercent une activité quantifiée en jours sur l'année n'était pas en adéquation avec l'objet de la loi régissant la retraite progressive et méconnaissait le principe d'égalité devant la loi⁵.

De fait, constatant que la retraite progressive n'est pas subordonnée à un décompte en heures de la durée de travail dès lors qu'elle est ouverte aux travailleurs indépendants, le Conseil a estimé que les salariés en convention de forfait jour « réduit » exercent une activité réduite par rapport au plafond fixé par la loi ou l'accord collectif. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une durée de travail « *de principe* » assimilable à un temps plein, ce dernier constitue en effet, aux termes de la décision, une durée de référence.

Le dispositif de retraite progressive applicable aux salariés à temps partiel a donc été déclaré inconstitutionnel et son abrogation différée au 1^{er} janvier 2022 afin d'éviter de priver les salariés à temps partiel du bénéfice de la retraite progressive dans l'attente de l'adoption de nouvelles dispositions par le législateur, intervenue fin 2021⁶.

¹ Article L. 3121-60 du code du travail.

² Article L. 3121-61 du code du travail.

³ Cour de cassation, Civ. 2^{ème}, 3 novembre 2016, n° 15-26.275 et n° 15-26.276.

⁴ Article L. 3123-1 du code du travail.

⁵ DC n° 2020-885 QPC du 26 février 2021.

⁶ Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, article 110.

L'assuré dispose en outre de la possibilité de demander, sous réserve de l'accord de son employeur, que ses cotisations soient calculées sur la base du salaire reconstitué correspondant à son activité exercée à temps plein¹. L'employeur peut alors prendre en charge la différence entre le montant de la cotisation salariale d'assurance vieillesse due sur le salaire correspondant à l'activité exercée à temps plein et celui de la cotisation d'assurance vieillesse dont le salarié serait redevable s'il n'était pas fait usage de cette faculté².

Le dispositif est également ouvert :

- aux assurés exerçant soit plusieurs activités salariées à temps partiel, soit plusieurs activités à temps réduit, en additionnant soit les rapports entre le nombre d'heures de travail et la durée de travail à temps complet soit les rapports entre le nombre de jours et la durée de travail maximale exprimée en jours applicables à chacun des emplois ;

- aux assurés exerçant à titre exclusif certaines activités en qualité d'assimilés-salariés³.

L'extension de la retraite progressive aux mandataires sociaux

Le mandataire social est une personne en charge de l'organisation de la vie d'une société, de la gestion de celle-ci et de sa représentation dans ses relations avec les tiers. Il reçoit son mandat soit de l'assemblée générale des associés, soit des statuts de la société, soit d'un contrat de mandat.

Le mandat social étant exclusif de tout lien de subordination, le code du travail n'est pas applicable au dirigeant d'entreprise exerçant en qualité de mandataire social, qui relève du code de commerce. Le cumul avec un contrat de travail n'est possible que dans la mesure où ce dernier correspond à un emploi effectif caractérisé par un lien de subordination et par le versement à l'intéressé d'une rémunération distincte de celle qu'il perçoit au titre de ses fonctions de mandataire social.

¹ Article L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale.

² Article R. 241-0-3 du code de la sécurité sociale.

³ Articles L. 311-3 et D. 351-14-4 du code de la sécurité sociale. Ne sont pas éligibles à la retraite progressive plusieurs catégories d'assimilés-salariés, à savoir les assurés exerçant à titre exclusif une activité incompatible avec un départ en retraite progressive, à savoir les personnes bénéficiaires d'un appui à la création ou à la reprise d'une activité économique et les personnes ayant souscrit un service civique, ou certaines activités accessoires.

Pour autant, certains mandataires sociaux sont obligatoirement affiliés au régime général de la sécurité sociale, sans qu'il soit nécessaire de rechercher l'existence d'un lien de subordination entre les personnes exerçant ces activités et l'entreprise : ils sont considérés comme « *assimilés salariés* » dans la mesure où ils perçoivent une rémunération au titre de leurs fonctions¹. Il s'agit des présidents de conseil d'administration et des directeurs généraux des sociétés anonymes (SA), des gérants égalitaires ou minoritaires de sociétés à responsabilité limitée (SARL) et des présidents et dirigeants de sociétés par actions simplifiées (SAS).

Toutefois, à défaut de pouvoir justifier de la qualité de salariés à temps partiel, les mandataires sociaux ne pouvaient pas, jusqu'en 2022, bénéficier de la retraite progressive. Le législateur les a finalement inclus dans le champ des assurés éligibles au dispositif².

En cas de changement de la situation de l'assuré, le montant de la fraction de pension peut être modifié ou son versement suspendu ou supprimé :

- lorsqu'une modification de la durée de travail ayant une incidence sur la fraction de pension à laquelle l'assuré peut prétendre a lieu, la fraction de pension est modifiée à l'issue d'une période d'un an à compter de la date d'effet de la pension. Elle peut éventuellement être modifiée de nouveau à la fin de chaque période annuelle ;

- lorsque les conditions d'éligibilité au dispositif ne sont plus réunies, notamment si l'activité a cessé ou n'est plus exercée à titre exclusif, le versement de la fraction de pension est suspendu à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel l'assuré a cessé de remplir ces conditions. Le cas échéant, le versement de la fraction de pension reprend le premier jour du mois suivant celui au cours duquel ces conditions ont de nouveau été satisfaites ;

- par dérogation, lorsque l'assuré cesse d'être éligible à la retraite progressive du fait d'une modification de sa durée de travail, la suspension prend effet au premier jour du mois suivant la fin de la période annuelle au cours de laquelle ce changement est intervenu. Le cas échéant, le versement reprend le premier jour suivant la fin de la période annuelle au cours de laquelle l'assuré a de nouveau satisfait aux conditions d'éligibilité ;

- lorsque l'assuré reprend une activité à temps complet, la fraction de pension est définitivement supprimée à compter du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel la reprise d'une telle activité est intervenue³.

¹ Article L. 311-3 du code de la sécurité sociale.

² Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, article 110.

³ Articles L. 351-16 et R. 351-42 du code de la sécurité sociale.

Dans chacun de ces cas, la caisse de retraite procède, le cas échéant, au remboursement des sommes dues à l'assuré ou au recouvrement des sommes trop perçues par celui-ci sur une période de douze mois ou, à la demande de l'assuré, sur une période plus courte.

Lorsque l'assuré cesse totalement son activité et atteint l'âge d'ouverture des droits, le service de la fraction de pension est remplacé, à sa demande, par celui de la pension complète, liquidée en tenant compte du montant de la pension initiale et de la durée d'assurance accomplie depuis son entrée en jouissance, sans pouvoir être inférieure au montant ayant servi de base au calcul de la fraction de pension servie durant la période de retraite progressive, le cas échéant revalorisé sur la base de l'inflation constatée¹.

Dans ces deux derniers cas, le service d'une fraction de pension ne peut pas être à nouveau demandé.

(2) Les travailleurs indépendants doivent justifier d'une diminution de leurs revenus professionnels

Les travailleurs indépendants peuvent également recourir à la retraite progressive². Celle-ci est conditionnée, comme pour les salariés, à l'atteinte de l'âge de 60 ans et à la justification d'une durée d'assurance d'au moins 150 trimestres.

De plus, les revenus professionnels tirés de l'activité indépendante exercée à titre exclusif par l'assuré au cours de l'année précédant celle de la demande de retraite progressive tels qu'ils sont retenus pour l'assiette de l'impôt sur le revenu doivent avoir diminué de 20 % à 60 % par rapport à la moyenne de ces mêmes revenus des cinq années précédant la demande revalorisés sur la base de l'inflation constatée³. La fraction de pension servie est égale à la fraction de réduction des revenus professionnels. Le pourcentage de réduction de ces revenus est ensuite calculé au 1^{er} juillet de chaque année en comparant les revenus de l'année précédente et la moyenne de ceux des cinq années ayant précédé la demande de retraite progressive.

Compte tenu des spécificités du mode de calcul des cotisations sociales des travailleurs indépendants, qui font l'objet d'un appel provisionnel au cours de l'année N sur la base des revenus de N-1 et d'une régularisation en N+1 une fois les revenus de N connus, la fraction de pension est fixée à titre provisionnel au taux de 50 % des revenus professionnels pendant la première année et le premier semestre de l'année suivante⁴. Une révision est éventuellement opérée à compter du 1^{er} juillet de la deuxième année et chaque 1^{er} juillet.

¹ Article D. 351-15 du code de la sécurité sociale.

² Articles L. 634-3-1 et D. 634-16 du code de la sécurité sociale.

³ Article D. 634-16 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article D. 634-18 du code de la sécurité sociale.

Dans le cas spécifique des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, le bénéfice de la retraite progressive est conditionné à la cessation progressive de l'activité professionnelle¹, qui est réalisée :

- pour les exploitations ou entreprises individuelles dont l'importance est appréciée par référence à la surface minimale d'assujettissement, par la diminution progressive des productions hors-sol et par la cession progressive des terres cessibles mises en valeur ;

- pour les exploitations ou entreprises individuelles dont l'importance ne peut être appréciée par référence à la surface minimale d'assujettissement, par la diminution du nombre annuel d'heures de travail afférentes à la conduite de cette exploitation ou entreprise ;

- pour les sociétés, par la cession progressive des parts détenues par le chef d'exploitation ou d'entreprise agricole².

b) Un dispositif encore méconnu et peu attractif

D'après la direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (Drees), **seuls 23 020 assurés du régime général bénéficiaient du dispositif en 2020, dont 72 % de femmes, avec un âge moyen de 61,7 ans**. Les bénéficiaires étaient alors au nombre de 800 au régime des salariés agricoles, dont 57 % de femmes, et étaient âgés en moyenne de 63,3 ans.

Effectifs d'assurés en retraite progressive en 2020

	Effectifs						Part parmi les nouveaux retraités de l'année ayant entre 60 et 69 ans (en %)			Âge moyen (en années)		
	Ensemble			Femmes	Hommes	Part des femmes (en %)	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes
	2015	2019	2020	2020			2020			2020		
CNAV	5 210	21 530	23 020	16 680	6 340	72	3,7	5,1	2,2	61,7	61,6	62,1
MSA salariés	540	790	800	460	340	57	1,9	2,8	1,4	63,3	62,7	64,0
Ensemble	5 750	22 310	23 820	17 140	6 670	72	3,6	5,0	2,1	61,8	61,6	62,2

Champ > Retraités bénéficiant d'une retraite progressive au 31 décembre 2020, résidant en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre de l'année et percevant un droit direct hors versement forfaitaire unique.

Source > DREES, EACR.

Source : Drees, Les retraités et les retraites, édition 2022

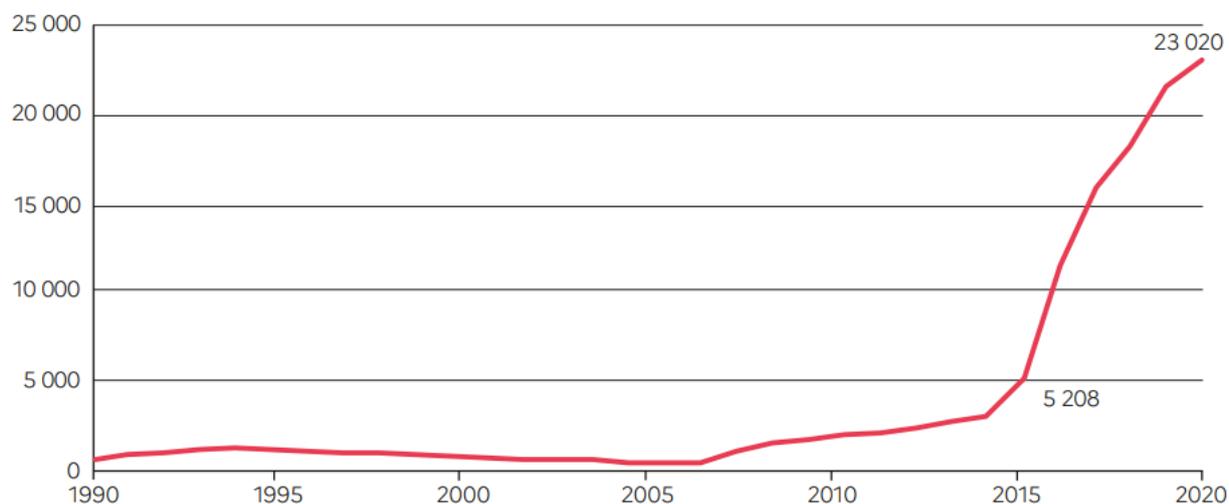
¹ Article L. 732-29 du code rural et de la pêche maritime.

² Article D. 732-169 du code rural et de la pêche maritime.

En effet, comme le rappelle le rapport Bellon-Mériaux-Soussan (2020), seul un retraité sur trois indiquait savoir à quoi correspondait ce dispositif en 2017¹. De plus, l'effet de la diminution de l'activité sur le revenu global des assurés présente un caractère particulièrement dissuasif que le service d'une fraction de pension ne compense pas.

Bien que ce dispositif ne concerne qu'un nombre extrêmement faible d'assurés, il convient de souligner que le nombre de ses bénéficiaires a été multiplié par 4,4 depuis 2015, sous l'effet, notamment, de l'abaissement de l'âge d'éligibilité de 62 à 60 ans².

Évolution des effectifs d'assurés en retraite progressive au régime général depuis 1990



Champ > Retraites progressives en cours de paiement, par année.

Source > CNAV, Recueil statistique 2019 ; DREES, EACR 2020.

Source : Drees, Les retraités et les retraites, édition 2022

¹ Sophie Bellon, Olivier Mériaux, Jean-Manuel Soussan, Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés, rapport remis au Gouvernement le 14 janvier 2020.

² Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, article 18.

2. Le recours au cumul emploi-retraite est freiné par l'absence de droits acquis en contrepartie des cotisations versées

a) Le cumul d'une pension avec des revenus d'activité peut être intégral ou plafonné

Il est loisible à un retraité de reprendre une activité salariée et de cumuler celle-ci avec sa pension dans le cadre de deux dispositifs¹ :

- **le cumul emploi-retraite libéralisé**, qui permet, à la condition soit que l'assuré ait atteint l'âge d'ouverture des droits et justifie de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein ou soit qu'il ait atteint l'âge d'annulation de la décote, et sous réserve qu'il ait liquidé ses pensions de retraite personnelles auprès de la totalité des régimes obligatoires de base et complémentaires dont il a relevé, de cumuler entièrement sa pension avec ses revenus d'activité ;

- **le cumul emploi-retraite plafonné**, qui limite le montant global de la pension et des revenus d'activité des retraités ne satisfaisant pas à ces conditions au montant le plus avantageux entre 160 % du Smic et la moyenne des salaires perçus au cours des trois mois d'activité avant la liquidation des pensions². Le cumul n'est possible que six mois après la date d'entrée en jouissance de la pension.

Une dérogation aux règles de délai de carence et de plafonnement des revenus en cas de cumul emploi-retraite est prévue pour diverses catégories d'activité, parmi lesquelles figurent les activités du spectacle et du mannequinat entraînant affiliation au régime général, les activités à caractère artistique, littéraire ou scientifique exercées accessoirement avant la liquidation de la pension, la participation aux activités juridictionnelles ou assimilées ou encore les activités correspondant à des vacances accomplies dans des établissements de santé ou dans des établissements ou services sociaux et médico-sociaux et à leur demande par des médecins ou infirmiers en retraite.

Les règles applicables aux professionnels libéraux³ et aux artisans et commerçants⁴ sont similaires. Toutefois, en cas de cumul plafonné, le plafond est fixé :

- pour les professionnels libéraux, au montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), soit 43 992 euros au 1^{er} janvier 2023, rapporté à la durée d'affiliation au titre de l'activité libérale exercée postérieurement à l'entrée en jouissance de la pension lorsque cette durée est inférieure à un an⁵ ;

¹ Article L. 161-22 du code de la sécurité sociale.

² Article D. 161-2-7 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 643-6 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article L. 634-6 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article D. 643-10 du code de la sécurité sociale.

- pour les artisans et commerçants, au montant du PASS lorsque l'activité est exercée dans une zone urbaine sensible (ZUS) ou dans une zone de revitalisation rurale (ZRR) et, dans les autres zones, à la moitié de ce montant, soit 21 996 euros, rapportée à la durée d'exercice de l'activité indépendante postérieurement à l'entrée en jouissance de la pension lorsque cette durée est inférieure à un an¹.

Les fonctionnaires, quant à eux, sont soumis à des règles de cumul spécifiques. Ils bénéficient ainsi du cumul libéralisé si leurs revenus bruts d'activité sont inférieurs au tiers du montant brut de la pension de retraite augmenté de la moitié de l'indice majoré 227, soit 7 549,92 euros au 1^{er} janvier 2023². Peuvent toutefois cumuler intégralement leur pension et des revenus d'activité :

- les titulaires de pensions militaires percevant une rémunération versée par un organisme privé ou un établissement public à caractère industriel ou commercial³ ;

- les titulaires de pensions civiles et militaires ou d'une solde de réforme allouée pour invalidité ;

- les titulaires de pensions militaires non officiers rémunérant moins de 25 ans de services ;

- les titulaires de pensions militaires atteignant la limite d'âge du grade qu'ils détenaient en activité ou la limite de durée de services qui leur était applicable en activité ;

- les titulaires de pensions civiles et militaires ayant atteint, avant le 1^{er} janvier 2004, la limite d'âge qui leur était applicable dans leur ancien emploi⁴.

b) Depuis 2015, les cotisations versées en cumul emploi-retraite n'ouvrent plus de droits à pension supplémentaires

Depuis la réforme dite « Touraine »⁵, la reprise d'une activité par le bénéficiaire d'une pension de retraite personnelle versée par un régime de retraite de base légalement obligatoire et ayant pris effet à compter du 1^{er} janvier 2015 n'ouvre pas de nouveaux droits à pension de base ou complémentaire⁶, à l'exception du cas des bénéficiaires d'une pension militaire⁷ et des élus locaux⁸.

¹ Article D. 634-11-2 du code de la sécurité sociale.

² Articles L. 84 et L. 85 du code de pensions civiles et militaires de retraite.

³ Articles L. 84 et L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁴ Article L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁵ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'équilibre et la justice du système de retraite, article 19.

⁶ Article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale.

⁷ Article L. 84 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁸ Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, article 11.

Concrètement, les revenus tirés de l'activité professionnelle reprise sont assujettis à cotisations, mais celles-ci sont versées au titre de la solidarité, donc sans contrepartie, puisqu'elles ne permettront pas d'augmenter le montant de la pension de l'assuré une fois l'activité cessée.

N'ayant jamais été saisi de cette disposition de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014, le Conseil constitutionnel n'a pu jusqu'alors se prononcer sur sa constitutionnalité, qui paraît particulièrement incertaine. En effet, la jurisprudence du Conseil établit que, contrairement à l'impôt, la cotisation sociale ouvre des droits à prestations sociales¹.

c) Plusieurs assouplissements ont été apportés aux modalités de cumul emploi-retraite applicables aux professionnels de santé depuis la crise sanitaire

En 2020, la survenue de la crise sanitaire a nécessité une mobilisation d'ampleur des professionnels de santé qui s'est notamment traduite par la poursuite ou la reprise d'activité des retraités.

Le législateur a donc permis, à titre exceptionnel, de cumuler entièrement une pension de retraite avec une activité professionnelle exercée dans un établissement de santé ou médico-social pendant la première période d'état d'urgence sanitaire, entre le 24 mars et le 10 juillet 2020².

Dans le cadre de la deuxième période d'état d'urgence sanitaire³, par une lettre ministérielle du 23 mars 2021, le ministre des solidarités et de la santé et le secrétaire d'État chargé des retraites et de la santé au travail ont demandé, pour toute demande de reprise d'activité médicale ou paramédicale du personnel soignant hospitalier relevant de la quatrième partie du code de la santé publique⁴ et des professionnels de santé libéraux relevant de la Caisse autonome de retraite des médecins de France (CARMF), de la Caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes (CARCDSF), de la Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP) et de la Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes (Carpimko), jusqu'au 1^{er} juin 2021 :

- à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec) d'autoriser le cumul d'une pension de retraite et d'une telle activité auprès du dernier employeur sans opposer le délai de six mois à compter de la date d'entrée en jouissance de la pension ;

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, loi de finances rectificative pour 2012, considérant 57.

² Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, article 14.

³ Du 17 octobre 2020 au 1^{er} juin 2021.

⁴ Professions médicales, professions de la pharmacie et de la physique médicale, auxiliaires médicaux, aides-soignants, auxiliaires de puériculture, ambulanciers et assistants dentaires.

- à la Cnav, à l'Ircantec, à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), à la CARMF, à la CARCDSF, à la CAVP et à la Carpimko de ne pas prendre en compte les revenus des personnes concernées relatifs à une telle activité pendant toute la période en cause pour l'application des règles du cumul emploi-retraite plafonné.

Une lettre ministérielle du 9 avril 2021 a également prévu un assouplissement des règles de cumul pour les retraités de la fonction publique d'État et territoriale.

Enfin, une lettre ministérielle du 15 septembre 2021 a ouvert le bénéfice de ce dispositif à tous les professionnels de santé d'octobre 2020 à décembre 2021. Le législateur l'a finalement régularisé fin 2021¹, puis a dispensé les professionnels de santé exerçant en zone de désertification médicale, caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins², du délai de six mois préalable à la reprise d'une activité chez le dernier employeur et du plafonnement des revenus dans le cadre du cumul emploi-retraite³.

Les exonérations sociales accordées aux médecins en cumul emploi-retraite

Les médecins retraités reprenant une activité médicale bénéficient de plusieurs dispositifs d'exonération de cotisations sociales :

- les médecins retraités reprenant une activité en qualité de médecin dans une zone de désertification médicale et dont les revenus d'activité non salarié de l'avant-dernière année sont inférieurs à 80 000 euros sont dispensés de l'affiliation à leur régime de prestations complémentaires de vieillesse (PCV) et donc du paiement des cotisations afférentes⁴ ;

- les médecins retraités continuant à exercer leur activité ou effectuant des remplacements dans une zone de désertification médicale en montagne sont exonérés par moitié du paiement des cotisations dues à leur régime de base⁵ ;

- sous réserve que leur revenu professionnel non salarié annuel soit inférieur à un montant fixé par décret⁶, les médecins remplissant les conditions du cumul emploi-retraite libéralisé sont exonérés au titre de leur activité professionnelle en qualité de médecin des cotisations dues au titre de l'année 2023 à leurs régimes de retraite de base⁷, de retraite complémentaire⁸ et de prestations complémentaires de vieillesse⁹.

¹ Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, article 3.

² Article L. 1434-4 du code de la santé publique.

³ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, article 111.

⁴ Arrêté du 28 mai 2019 fixant le seuil d'affiliation au régime des prestations complémentaires de vieillesse des médecins libéraux prévu à l'article L. 645-1 du code de la sécurité sociale, article 1^{er}.

⁵ Article L. 642-3 du code de la sécurité sociale.

⁶ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, article 13.

⁷ Article L. 642-1 du code de la sécurité sociale.

⁸ Article L. 644-1 du code de la sécurité sociale.

⁹ Articles L. 645-2 et L. 645-2-1 du code de la sécurité sociale.

d) Les effectifs de retraités en cumul emploi-retraite sont encore particulièrement faibles

D'après l'Insee, seules 495 000 personnes résidant en France déclareraient cumuler une pension de retraite et un revenu d'activité en 2020 (en incluant la retraite progressive).

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.

Source : Drees, Les retraités et les retraites, édition 2022

En effet, le cumul emploi-retraite pâtit lui aussi d'un **déficit de notoriété** : comme le souligne, le rapport Bellon-Mériaux-Soussan moins de 60 % des nouveaux retraités savaient à quoi correspondait ce dispositif en 2017. Les cumulants relèveraient principalement de trois catégories :

- des retraités hommes ayant eu une carrière longue ;
- des retraités cadres, majoritairement masculins et ayant des revenus d'activité élevés ;
- des personnes à carrière incomplète, très majoritairement des femmes, contraints de cumuler du fait de pensions trop faibles.

B. Le développement des transitions entre l'emploi et la retraite est un enjeu prioritaire

1. La retraite progressive doit désormais être assouplie et ouverte à de nouveaux publics

a) La retraite progressive serait étendue aux professionnels libéraux, aux avocats, aux assurés des régimes spéciaux et aux fonctionnaires

Le Gouvernement propose d'harmoniser les dispositions législatives relatives à la retraite progressive applicables aux salariés (**7° et 14° du I**), aux travailleurs indépendants (**16° du I**) et aux non-salariés agricoles (**1° du III**) et **d'ouvrir le dispositif aux assurés des régimes spéciaux, aux professionnels libéraux et aux avocats** (articles L. 161-22-1-5, L. 161-22-1-7 et L. 161-22-1-8 nouveaux du code de la sécurité sociale). L'âge d'éligibilité au dispositif, inférieur à l'âge d'ouverture des droits, serait déterminé par décret, le Gouvernement envisageant de **le porter de 60 à 62 ans**. Il serait par conséquent procédé à diverses coordinations légistiques (**9° du I**).

En parallèle, la retraite progressive serait rendue accessible, en sus des **agents contractuels de la fonction publique** exerçant leur activité à titre exclusif dans le cadre d'un service à temps incomplet ou d'un ou plusieurs emplois à temps non complet, aux **fonctionnaires territoriaux et hospitaliers** occupant à titre exclusif un ou plusieurs emplois permanents à temps non complet, effectuant un nombre d'heures de travail inférieur au seuil d'affiliation à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), fixé à 28 heures hebdomadaires¹, et affiliés, par conséquent, au régime général et à l'Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec)². Ces agents bénéficieraient de la retraite progressive **sous réserve que leur durée totale de travail n'excède pas un pourcentage annuel, qui serait fixé par décret, de la durée annuelle de travail effectif des fonctionnaires**³ (**7° du I, article L. 161-22-1-6 nouveau du code de la sécurité sociale**).

En cas de départ en retraite progressive, les dispositions législatives prévoyant la substitution de la pension de retraite à la pension d'invalidité lorsque l'assuré atteint le futur âge de départ en retraite anticipée au titre de l'inaptitude au travail, soit 62 ans⁴, ou, s'il exerce une activité professionnelle, lorsqu'il demande l'attribution de sa pension de retraite, et

¹ Décret n° 2022-244 du 25 février 2022 déterminant le seuil d'affiliation à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales des fonctionnaires territoriaux nommés dans un emploi permanent à temps non complet, article 1^{er} ; décret n° 2022-754 du 29 avril 2022 déterminant le seuil d'heures minimales de travail pour l'affiliation des fonctionnaires hospitaliers à temps non complet à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, article 1^{er}.

² Articles L. 613-6 et L. 613-10 du code général de la fonction publique.

³ 1 607 heures ; article L. 611-1 du code général de la fonction publique.

⁴ Article L. 351-1-5 du code de la sécurité sociale créé par l'article 8 du présent projet de loi.

au plus tard à 67 ans¹, ne feraient pas obstacle à la substitution de la fraction de pension à la pension d'invalidité de l'assuré lorsque celui-ci atteint l'âge de 62 ans (**7° du I**, *article L. 161-22-1-9 nouveau du code de la sécurité sociale*).

Ces nouvelles dispositions du code de la sécurité sociale seraient organisées en quatre sous-paragraphes (**2° du I**).

Le Gouvernement propose également d'ouvrir la retraite progressive aux **fonctionnaires exerçant à titre exclusif leur activité à temps partiel**, dans des conditions similaires à celles qui s'appliquent aux salariés (**6° du II**, *articles L. 89 bis et L. 89 ter nouveaux du code général de la fonction publique*).

Dans la fonction publique, toutes les périodes de services accomplies à temps partiel – et non plus seulement les périodes accomplies à temps partiel sur autorisation – seraient désormais prises en compte comme du temps complet dans la constitution du droit à pension, c'est-à-dire pour le calcul de la durée minimale d'affiliation ouvrant droit à une pension² (**1° du II**). En parallèle, ces périodes ne seraient prises en compte dans la durée de services et bonifications qu'à proportion de la durée de service rapportée à un temps plein (*a du 2° du II*), sauf celles prises en compte comme du temps plein au titre de divers dispositifs, à savoir :

- le temps partiel de droit pour élever un enfant³ ;
- le temps partiel exercé dans le cadre du congé de présence parentale⁴ ;
- le cas échéant, dans les conditions prévues par les textes qui le prévoient, le temps partiel accordé dans les cas exceptionnels⁵ ;
- le temps partiel exercé dans le cadre du congé de proche aidant⁶ ;
- le temps partiel thérapeutique⁷ (*b du 2° du II*).

L'ensemble des temps partiels étant désormais pris en compte et pour la constitution du droit à pension et pour le calcul de la durée de services et bonifications, une disposition devenue superfétatoire serait supprimée (**3° du II**).

Du reste, il serait précisé qu'en cas de retraite progressive, la durée de travail pourrait être inférieure à la durée minimale de travail hebdomadaire⁸ (**5° du V**).

¹ *Articles L. 341-15 et L. 341-16 du code de la sécurité sociale.*

² *Cette durée s'établit actuellement à deux ans. En-deçà, le fonctionnaire est affilié rétroactivement au régime général et ses droits auprès du régime de la fonction publique sont annulés.*

³ *Article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite.*

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ *Article L. 634-2 du code général de la fonction publique.*

⁷ *Article L. 823-1 du code général de la fonction publique.*

⁸ *Cette durée est fixée par dispositions conventionnelles ou, à défaut, à 24 heures ; articles L. 3123-19 à L. 3123-27 du code du travail.*

b) La charge de la preuve reposerait désormais sur l'employeur

À défaut de réponse à la demande de retraite progressive formulée par un salarié dans un délai de deux mois à compter de la réception de cette demande, l'employeur serait réputé y donner son accord. Tout refus devrait être justifié par l'incompatibilité de la durée de travail souhaitée par le salarié avec l'activité économique de l'entreprise (**3° et 4° du V**, articles L. 3121-60-1 et L. 3123-4-1 nouveaux du code du travail).

c) Le versement des indemnités journalières ne serait plus limité en cas d'arrêt maladie

Les dispositions limitant à 60 jours la durée de versement des indemnités journalières (IJ) maladie aux assurés ayant atteint l'âge d'ouverture des droits et bénéficiant d'un avantage de vieillesse¹ ne seraient plus applicables aux assurés bénéficiant de la retraite progressive à compter du 1^{er} septembre 2023 (**8° du I**), de même qu'à ceux qui en bénéficieraient déjà à cette date (**X**).

d) L'information sur la retraite progressive serait renforcée

L'estimation indicative globale (EIG) du montant des pensions de retraite auxquelles chaque assuré a droit, qui lui est adressée tous les cinq ans à partir de l'âge de 55 ans² serait accompagnée d'une information non seulement sur le cumul emploi-retraite, la retraite progressive et la possibilité, pour un salarié travaillant à temps partiel, de demander à cotiser sur la base du salaire correspondant à son activité exercée à temps plein, mais également sur la possibilité, pour un agent public travaillant à temps partiel, de demander à cotiser sur la base du traitement correspondant à son activité exercée à temps plein³ et sur le dispositif de retraite progressive applicable aux fonctionnaires (**a du 1° du I**). De plus, une simulation de liquidation partielle dans le cadre d'une retraite progressive serait jointe à l'IEG (**b du 1° du I**).

Par ailleurs, Pôle emploi serait chargé de participer à l'information du public sur les dispositifs de transition entre emploi et retraite, et notamment sur la retraite progressive (**6° du V**).

e) Les effectifs de bénéficiaires de la retraite progressive devraient plus que doubler d'ici à 2027

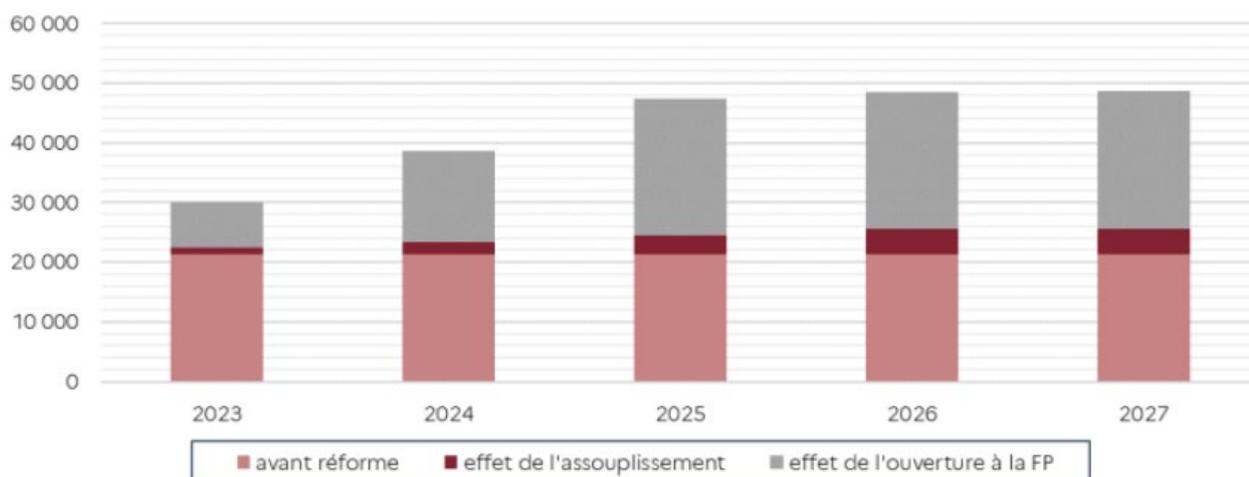
D'après le Gouvernement, ces mesures permettraient de **faire entrer près de 30 000 assurés de plus dans le dispositif à l'horizon 2027, pour un coût estimé à 200 millions d'euros en 2027 et à 100 millions d'euros en 2030**. Plus de la moitié de ces effectifs supplémentaires seraient issus de la fonction publique de l'État.

¹ Articles L. 323-2 et R. 323-3 du code de la sécurité sociale.

² Articles L. 161-17 et D. 161-2-1-8 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 11 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Effectifs projetés des bénéficiaires de la retraite progressive avant et après la réforme



Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites

2. Il est urgent de lever les entraves au développement du cumul emploi-retraite

a) Le cumul emploi-retraite serait désormais créateur de droits

Le Gouvernement propose que les dispositions faisant obstacle à la constitution de droits à pension supplémentaires en contrepartie des cotisations versées en cumul emploi-retraite par le bénéficiaire d'une pension de retraite personnelle servie par un régime de retraite de base légalement obligatoire ne soient plus opposables :

- aux assurés demandant le bénéfice de la retraite progressive ;
- aux assurés remplissant les conditions du cumul emploi-retraite libéralisé, 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 (**4° et 5° du I**).

Pour ces deux catégories d'assurés, les droits seraient constitués au titre des seuls régimes de base, les régimes complémentaires demeurant libres de choisir ou non de permettre également la constitution de droits. Sans incidence sur le montant de la pension résultant de la première liquidation, une nouvelle pension, constituée au titre du cumul emploi-retraite, serait liquidée au moment de la cessation de l'activité reprise, automatiquement au taux plein. Dans ce cadre :

- seules seraient retenues les périodes d'assurance ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré, à l'exclusion des trimestres ayant fait l'objet d'un rachat¹ ;

¹ Articles L. 173-7 et L. 634-2-1 du code de la sécurité sociale ; loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2021, article 108.

- aucune majoration, aucun supplément ni aucun accessoire ne pourraient être accordés au titre de la nouvelle pension et de l'éventuelle pension de réversion qui en serait issue ;

- les dispositions permettant le remboursement des cotisations versées au régime général par les assurés n'ayant cotisé auprès d'aucun autre régime de base et ayant validé au plus 8 trimestres¹ et le cumul, par les assurés ayant appartenu successivement ou alternativement au régime général et à un régime spécial, des avantages auxquels ils pourraient prétendre du fait de leur affiliation à ces régimes² ne s'appliqueraient pas à la nouvelle pension ;

- le montant de la nouvelle pension ne pourrait excéder un plafond annuel, qui serait fixé par décret³ (**6° du I, article L. 161-22-1-1 nouveau du code de la sécurité sociale**).

Après la liquidation de cette nouvelle pension, aucun droit ne pourrait plus être acquis dans un régime de retraite de base. Dans le cas où plusieurs pensions seraient liquidées simultanément après la première liquidation, des droits seraient acquis au titre de chacune de ces pensions. Certaines catégories d'assurés pourraient toutefois toujours, dans des conditions fixées par décret, se constituer des droits supplémentaires, à savoir :

- les assurés relevant du régime de retraite des marins⁴ ;

- les artistes du ballet relevant de la caisse de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris ;

- les anciens agents, relevant du régime de retraite des mines, d'une entreprise minière ou ardoisière ayant fait l'objet d'une garantie par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, lorsque la cessation définitive de cette activité ou la mise en liquidation a eu lieu avant le 31 décembre 2015 (**6° du I, article L. 161-22-1-2 nouveau du code de la sécurité sociale**).

En outre, la constitution de droits à pension supplémentaires en cumul emploi-retraite ne ferait pas obstacle à l'attribution des droits ou prestations dont le bénéfice est subordonné à la liquidation des droits à retraite, notamment les différents minima de pension (**6° du I, article L. 161-22-1-3 nouveau du code de la sécurité sociale**).

¹ Article L. 161-22-2 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 173-1 du code de la sécurité sociale.

³ D'après la direction de la sécurité sociale, « le plafond de la nouvelle pension issue d'un cumul emploi-retraite n'est pas déterminé à ce stade pour le régime général et la fonction publique. Il sera fixé de manière à ne pas décourager le cumul emploi-retraite créateur de droits nouveaux tout en ne décourageant pas la poursuite d'activité sans liquidation afin de bénéficier d'une pension améliorée grâce à la surcote ».

⁴ Article L. 5551-1 du code des transports.

Diverses modifications d'ordre rédactionnel et coordinations légistiques seraient opérées au sein des dispositions législatives relatives au cumul emploi-retraite des salariés (**3° du I**), des travailleurs indépendants (**17° du I**) et des professionnels libéraux (**18° du I**).

Du reste, la possibilité de se constituer des droits à pension supplémentaires en cumul emploi-retraite serait également accordée aux non-salariés agricoles (**2° du III**). Les règles de cumul ne leur seraient pas applicables lorsqu'ils seraient autorisés par le préfet, au motif de l'impossibilité de céder leur exploitation dans les conditions normales du marché, à poursuivre la mise en valeur de leur exploitation tout en bénéficiant d'une pension de retraite (**3° du III**).

Il en irait de même pour les marins (**IV**). Les élus locaux, quant à eux, conserveraient cette possibilité, dont ils bénéficient déjà, au titre de leurs indemnités de fonction (**VII**).

b) Divers ajustements seraient apportés dans ce cadre au dispositif

Par ailleurs, il serait précisé que :

- la pension ou la solde de réforme servie aux anciens militaires peuvent être cumulés avec une pension d'invalidité jusqu'à un seuil et dans des conditions déterminés par décret en Conseil d'État (**10° du I**).

- les dispositions législatives prévoyant la substitution de la pension de retraite à la pension d'invalidité d'un assuré exerçant une activité professionnelle lorsqu'il demande l'attribution de sa pension de retraite, et au plus tard à 67 ans¹, renvoient à la première liquidation de la retraite, et non à celle de la nouvelle pension constituée en cumul emploi-retraite (**11° du I et VIII**). Une coordination légistique en découlerait (**12° du I**) ;

- la nouvelle pension de retraite constituée par un assuré en cumul emploi-retraite ouvrirait droit à pension de veuve ou de veuf ou à pension de réversion au bénéfice de son conjoint survivant (**13° et 15° du I, 4° du II et 4° du III**) ;

- les dispositions réservant la constitution de droits à pension supplémentaires aux assurés satisfaisant aux conditions d'éligibilité au cumul emploi-retraite libéralisé et faisant obstacle à la constitution de nouveaux droits après la liquidation de la nouvelle pension constituée en cumul emploi-retraite ne seraient pas applicables aux bénéficiaires d'une pension militaire (*a* **du 5° du II**) ;

- les conditions dans lesquelles les fonctionnaires se constitueraient des droits supplémentaires en cumul emploi-retraite seraient les mêmes que celles qui s'appliqueraient au secteur privé (*b* **du 5° du II**) ;

¹ Article L. 341-16 du code de la sécurité sociale.

- les règles de cumul applicables dans la fonction publique ne le seraient pas aux assurés qui demanderaient ou bénéficieraient d'une pension au titre de la retraite progressive (**c du 5° du II**) ;

- chaque salarié ne pourrait bénéficier que d'une seule indemnité de départ ou de mise à la retraite attribuée lors de la première liquidation complète de la pension (**1° et 2° du V**) ;

- les médecins en cumul emploi-retraite libéralisé bénéficiaires de l'exonération de l'ensemble des cotisations de retraite dues au titre de l'année 2023 ne se constitueraient, en contrepartie, aucun droit à retraite de base en vue d'une seconde pension (**XI**).

c) En cas d'urgence, le Gouvernement serait autorisé à lever par décret certaines restrictions au cumul emploi-retraite

Le plafond de revenu et le délai de carence de six mois à compter de la date d'entrée en jouissance de la pension applicables en cas de cumul emploi-retraite plafonné pourraient être suspendus par décret pour une durée maximale d'un an pouvant être renouvelée pour une durée maximale de six mois dans le cas où des circonstances exceptionnelles nécessiteraient, en urgence, la poursuite ou la reprise d'activités par des assurés susceptibles de les exercer.

Le décret préciserait alors les catégories d'activités et d'assurés concernés par les dérogations. Il pourrait prévoir l'application rétroactive de la suspension des plafonds concernés, dans la limite d'un mois avant la date de sa publication, et, le cas échéant, suspendre, dans les mêmes conditions, les règles de plafond ou de délai minimal de reprise d'activité appliquées par les régimes complémentaires (**6° du I, article L. 161-22-1-4 nouveau du code de la sécurité sociale**).

d) Une augmentation du recours au cumul emploi-retraite résulterait de ces assouplissements

Le Gouvernement évalue le coût de ces mesures à 200 millions d'euros en 2027 et à 300 millions d'euros en 2030 (dont 100 millions pour les régimes complémentaires) à comportements inchangés. Elles amélioreraient toutefois le taux de recours au dispositif, ce qui permettrait de générer 100 millions d'euros de cotisations supplémentaires en 2027, en se basant sur une hausse de 10 % du nombre de cumulants.

3. Ces mesures seraient effectives dès le 1^{er} septembre 2023

Les dispositions du présent article entreraient en vigueur le 1^{er} septembre 2023. Toutefois :

- les dispositions accordant au Gouvernement la faculté de suspendre par décret le plafond de revenu et le délai de carence de six mois à compter de la date d'entrée en jouissance de la pension applicables en cas de cumul emploi-retraite plafonné seraient applicables à compter du 1^{er} janvier 2023 (**1° du XII**) ;

- les dispositions lui permettant de suspendre, dans les mêmes conditions, les règles de plafond ou de délai minimal de reprise d'activité appliquées par les régimes complémentaires entreraient en vigueur le lendemain de la publication de la LFRSS pour 2023 (**2° du XII**) ;

- la liquidation des pensions de droit direct ou dérivé intervenant à compter du 1^{er} septembre 2023 prendrait en compte, le cas échéant, les droits en vue d'une nouvelle pension de retraite constitués à partir du 1^{er} janvier 2023 (**3° du XII**) ;

- les anciennes dispositions relatives à la retraite progressive continueraient de s'appliquer aux assurés recourant à ce dispositif à la date d'entrée en vigueur du présent article. Pour autant, leur seraient applicables le nouvel âge d'ouverture des droits, 64 ans, et l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein (**4° du XII**) ;

- seraient également applicables aux bénéficiaires de la retraite progressive à la date d'entrée en vigueur du présent article les dispositions permettant, dans ce cadre, de fixer une durée de travail inférieure à la durée minimale de travail hebdomadaire (**5° du XII**) ;

- les dispositions supprimant la limitation à 60 jours de la durée de versement des indemnités journalières (IJ) maladie aux salariés, des travailleurs indépendants et des non-salariés agricoles en retraite progressive entreraient en vigueur à compter du premier jour du mois suivant la publication de la LFRSS pour 2023 (**6° du XII**) ;

- le délai de carence de six mois à compter de la date d'entrée en jouissance de la pension au respect duquel est conditionnée la constitution de droits à pension supplémentaires en cas de cumul emploi-retraite ne serait pas applicable aux assurés ayant liquidé leur pension de retraite au plus tard six mois après le lendemain de la publication de la LFRSS pour 2023 (**7° du XII**) ;

- les dispositions prévoyant que l'accord de l'employeur à la demande de retraite progressive formulée par un salarié serait réputé acquis à défaut de réponse dans un délai de deux mois à compter de la réception de cette demande ne s'appliqueraient qu'aux demandes présentées à partir de l'entrée en vigueur du présent article (**8° du XII**).

Par ailleurs, les dispositions relatives au cumul emploi-retraite et à la retraite progressive des fonctionnaires seraient applicables aux assurés relevant de la CNRACL ainsi qu'à ceux relevant du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État (**VI**).

Enfin, les dispositions du présent article seraient rendues applicables à Mayotte (**IX**).

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

III - La position de la commission : mieux prendre en compte la pénibilité du travail en maintenant à 60 ans l'âge d'éligibilité à la retraite progressive

Dans le souci de favoriser l'emploi des seniors, d'améliorer par le travail la situation des retraités à faibles pensions et d'assurer la conformité de la loi à la Constitution, la commission propose de longue date que le cumul emploi-retraite soit rendu créateur de droits.

Elle se réjouit donc de cette mesure de bon sens, sans doute plus justifiée que des exonérations de cotisations sociales, qui devrait s'avérer particulièrement incitative à la reprise d'une activité par les retraités.

De même, l'assouplissement de la retraite progressive et son extension à de nouvelles catégories de bénéficiaires, en particulier les fonctionnaires, participeront très certainement du même mouvement de soutien à l'emploi des seniors.

La commission regrette toutefois, dans ce dernier cas, que l'âge d'éligibilité au dispositif soit porté de 60 à 62 ans. Considérant que la retraite progressive doit constituer un outil de prise en compte des carrières pénibles en permettant l'allègement de la charge de travail de l'assuré en fin de carrière, elle a adopté un amendement n° 2168 du rapporteur prévoyant le maintien de l'âge d'éligibilité à 60 ans pour les bénéficiaires actuels de ce dispositif comme pour les nouveaux.

Toutefois, à défaut d'éléments permettant d'estimer le taux de recours des publics nouvellement éligibles à la retraite progressive, notamment dans la fonction publique, la condition de diminution de l'activité de l'assuré évoluerait en fonction de l'âge de l'assuré, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État. Dans ce cadre, entre 60 et 62 ans, la quotité de travail ne pourrait être réduite de plus de 20 % par rapport à un temps plein. À compter de 62 ans, la réduction pourrait atteindre jusqu'à 60 % de la durée de travail à temps complet, comme c'est le cas aujourd'hui dès 60 ans.

Au surplus, la commission a adopté seize amendements rédactionnels, de coordination et de précision n°s 2166, 2167, 2169, 2170, 2171, 2172, 2173, 2174, 2175, 2176, 2177, 2178, 2179, 2180, 2181 et 2182 du rapporteur.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

TITRE III BIS

LUTTER CONTRE LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES À L'ÉTRANGER

Article additionnel après l'article 13

Recours à la biométrie pour le contrôle de l'existence des bénéficiaires de pensions de retraite résidant à l'étranger

Cet article vise à fixer au 1^{er} septembre 2023 le délai limite accordé au Gouvernement pour l'application des dispositions législatives permettant le recours aux données biométriques dans le cadre du contrôle de l'existence des bénéficiaires de pensions de retraite résidant à l'étranger.

La commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

I – Le contrôle de l'existence des retraités résidant à l'étranger est un outil majeur de lutte contre la fraude sociale

A. Les certificats d'existence constituent un outil d'information sur le décès des bénéficiaires de pensions de retraite résidant à l'étranger

1. Près de quatre milliards d'euros de pensions sont versés chaque année par les régimes obligatoires français à des retraités résidant à l'étranger

D'après la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)¹, sur les 14,9 millions de retraités que comptait le régime général fin 2021, **1,1 million de personnes (7,4 %) résidaient à l'étranger**. Il s'agit de retraités français expatriés, d'étrangers ayant travaillé en France et étant retournés dans leur pays d'origine et de veufs ou de veuves de retraités français ou d'étrangers ayant travaillé en France.

89 % de ces assurés résident en Europe (47 %) et en Afrique (42 %). Les principaux pays concernés sont l'Algérie, le Portugal, l'Espagne, l'Italie et le Maroc.

¹ Cnav, Chiffres clés sur les retraités du régime général résidant ou nés à l'étranger au 31 décembre 2021, 3 mars 2022.

Effectifs, pensions mensuelles moyennes et masses annuelles pour les pays comptant le plus de retraités du régime général au 31 décembre 2021

	Effectifs	Pension mensuelle moyenne	Masse annuelle
Algérie	347 919	249 €	1,041 Mds
Allemagne	46 873	159 €	0,089 Mds
Belgique	52 721	286 €	0,181 Mds
Canada	16 201	239 €	0,046 Mds
Espagne	161 076	267 €	0,517 Mds
Italie	69 207	199 €	0,166 Mds
Maroc	60 920	348 €	0,255 Mds
Portugal	165 356	393 €	0,780 Mds
Suisse	20 846	285 €	0,071 Mds
Tunisie	37 254	276 €	0,123 Mds
France	13 776 532	793 €	131,094 Mds
Ensemble	14 884 558	755 €	134,875 Mds

Source : Système National Statistiques Prestataires (SNSP TSTI)

Champ : Retraités percevant une retraite de base au régime général au 31.12.2021 (y compris les anciens travailleurs indépendants).

Notes :

- La résidence en France correspond à la métropole et aux territoires des CGSS.
- Les masses financières sont obtenues par multiplication par 12 des pensions versées en décembre 2021.
- La pension globale moyenne correspond au montant total versé au retraité. Elle regroupe l'ensemble des avantages de droit direct et de droit dérivé servis : montant de base après application des règles de minimum (minimum contributif ou minimum des pensions de réversion) et maximum (écrêtement du plafond de la Sécurité sociale) avec les compléments de pensions éventuels. Montant brut avant prélèvements sociaux et hors régimes complémentaires.

Source : Cnav, Chiffres clés sur les retraités du régime général résidant ou nés à l'étranger au 31 décembre 2021, 3 mars 2022

Au total, 3,8 milliards d'euros de pensions leur ont été versés en 2021, dont près de 2 milliards aux retraités installés en Europe et 1,5 milliard à ceux qui résident en Afrique.

Répartition et distribution des retraités et des masses annuelles par continent de résidence au 31 décembre 2021

	Effectifs	Part	Pension mensuelle moyenne	Masse annuelle	Part des pensions
Afrique	465 394	42 %	269 €	1,500 Mds	40 %
Amériques	32 449	3 %	301 €	0,117 Mds	3 %
Asie	31 908	3 %	414 €	0,158 Mds	4 %
Europe	50 553	5 %	262 €	0,159 Mds	4 %
NV	1 307	0 %	324 €	0,005 Mds	0 %
Océanie	3 778	0 %	242 €	0,011 Mds	0 %
Union E. (hors France)	517 417	47 %	291 €	1,806 Mds	48 %
TOTAL ETRANGER	1 102 806	7 %	284 €	3,756 Mds	3 %
ENSEMBLE	14 896 523		755 €	134,875 Mds	

Source : Système National Statistiques Prestataires (SNSP TSTI)

Champ : Retraités percevant une retraite de base au régime général au 31.12.2021 (y compris les anciens travailleurs indépendants).

Notes :

- Les masses financières sont obtenues par multiplication par 12 des pensions versées en décembre 2021.
- La pension globale moyenne correspond au montant total versé au retraité. Elle regroupe l'ensemble des avantages de droit direct et de droit dérivé servis : montant de base après application des règles de minimum (minimum contributif ou minimum des pensions de réversion) et maximum (écrêtement du plafond de la Sécurité sociale) avec les compléments de pensions éventuels. Montant brut avant prélèvements sociaux et hors régimes complémentaires.

Source : Cnav, Chiffres clés sur les retraités du régime général résidant ou nés à l'étranger au 31 décembre 2021, 3 mars 2022

2. Les retraités résidant à l'étranger doivent justifier chaque année de leur existence

Faute de données d'état-civil fiables permettant un renseignement automatique du système national de gestion des identifiants (SNGI) opéré par la Cnav et exploité par les autres organismes de protection sociale, le bénéficiaire d'une pension de retraite servie par un régime de retraite obligatoire français résidant à l'étranger – ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna – **doit justifier chaque année de son existence auprès de la caisse de retraite assurant le service de sa pension**¹.

Les régimes obligatoires de retraite mutualisent la gestion de la preuve de l'existence et les modalités de son contrôle dans le cadre du groupement d'intérêt public (GIP) Union Retraite². Celui-ci désigne parmi ses membres l'organisme chargé de la gestion mutualisée de la preuve de l'existence – actuellement l'Agirc-Arrco, ce dernier pouvant seul demander au bénéficiaire de fournir, au plus une fois par an, un certificat d'existence³.

Le GIP définit également les orientations applicables en matière de lutte contre la fraude et de maîtrise des risques afférents aux opérations de contrôle de la preuve de l'existence et désigne parmi ses membres celui qui en est chargé ; il s'agit aujourd'hui de la Cnav à titre principal et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), et de l'Agirc-Arrco pour les assurés qui ne relèvent pas du régime général.

En pratique, le retraité dispose de deux mois pour faire compléter le certificat d'existence⁴. **Dans le cas où il n'y procède pas, le versement de la pension est suspendu à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date indiquée pour la réception du certificat d'existence**⁵. La décision de maintien ou de suspension du versement de la pension prise par l'organisme chargé de la gestion mutualisée de la preuve de l'existence s'impose aux membres du GIP pour les pensions qu'ils servent au bénéficiaire.

Au surplus, le membre du GIP ayant connaissance par tout moyen autre que le certificat d'existence du décès d'un bénéficiaire d'une pension de retraite doit en informer sans délai les autres membres⁶.

¹ Article L. 161-24 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 161-24-3 du code de la sécurité sociale.

³ Article D. 161-2-27 du code de la sécurité sociale.

⁴ Ce délai n'étant pas réglementaire, les caisses de retraite peuvent décider, dans le cadre du GIP, de le modifier.

⁵ Articles L. 161-24-2 et D. 161-2-27 du code de la sécurité sociale.

⁶ Article D. 161-2-28 du code de la sécurité sociale.

Chaque année, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et la direction de la sécurité sociale établissent la liste des autorités habilitées à remplir des certificats d'existence en fonction des capacités de traitement par le réseau consulaire français et du degré de confiance dans les autorités locales pour l'exercice de cette fonction. Dans certains pays¹, seules les administrations locales émettent encore des certificats. En revanche, dans d'autres pays², les consulats français assurent encore cette mission.

Il convient, du reste, de noter que, pour certains pays européens (Allemagne, Italie, Espagne et Benelux), la Cnav a mis en place des échanges automatiques de données d'état-civil. Les retraités résidant dans ces pays n'ont donc pas formellement à adresser un certificat d'existence au GIP.

B. Les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 permettant le recours à la biométrie dans le cadre du contrôle de l'existence des retraités résidant à l'étranger ne sont toujours pas appliquées

Dans un double souci de lutte contre la fraude aux prestations sociales et de simplification des démarches des retraités résidant à l'étranger, le législateur a prévu, en 2020³, que la preuve de l'existence puisse être apportée par l'utilisation de dispositifs techniques permettant l'usage de données biométriques adapté à cette preuve⁴.

Il s'agirait, en pratique, pour les retraités concernés, d'apporter la preuve de leur existence en envoyant une photographie qui sera comparée à celle qui figure sur leur titre d'identité.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, doit, d'une part, préciser les moyens pouvant être utilisés à cette fin et les garanties apportées aux personnes dans l'utilisation de ces dispositifs et l'exercice de leurs droits et, d'autre part, prévoir les conditions d'utilisation par les personnes concernées des outils numériques leur permettant d'effectuer cette démarche.

Toutefois, ce décret, dont la publication était initialement prévue pour l'été 2021, n'a toujours pas été pris à ce jour. En 2022, le Gouvernement justifiait ce retard par la conduite, en 2021, d'une expérimentation visant à assurer la conformité du dispositif aux attentes des retraités concernés et à la réglementation relative à la protection des données personnes. Il était alors indiqué qu'un projet de décret avait été soumis à la Cnil et que celle-ci devait rendre son avis en mai 2022. La publication du décret devait dès lors intervenir à l'été 2022, permettant la désignation par le GIP d'un sous-traitant au cours du second semestre et la mise en œuvre effectif des dispositions législatives en question début 2023. Aucune justification n'a pu être apportée au rapporteur par le Gouvernement au sujet du retard accusé à ce jour.

¹ Au Canada ou en Argentine, par exemple.

² En Chine ou en Arabie saoudite, par exemple.

³ Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, article 104.

⁴ Article L. 161-24-1 du code de la sécurité sociale.

II - Ces dispositions doivent entrer en vigueur au plus vite de façon à renforcer les moyens de la lutte contre la fraude aux prestations sociales

La commission a adopté un amendement n° 2183 du rapporteur visant à prévoir que les dispositions de la LFSS pour 2021 permettant le recours aux données biométriques dans le cadre du contrôle de l'existence des bénéficiaires d'une pension de retraite servie par un régime obligatoire français résidant à l'étranger entrent en vigueur le lendemain de la publication du décret d'application et au plus tard le 1^{er} septembre 2023.

Elle considère en effet que la fraude aux prestations sociales mine le consentement à la cotisation, à l'heure où les Français sont appelés à contribuer par le travail au redressement de la trajectoire financière du système de retraite.

La commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet par l'amendement n° 2183.

TITRE IV

DOTATIONS ET OBJECTIFS DE DÉPENSES DES BRANCHES ET DES ORGANISMES CONCOURANT AU FINANCEMENT DES RÉGIMES OBLIGATOIRES

Article 14

Objectif de dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès

Cet article propose de rectifier l'objectif de dépenses de la branche maladie pour 2023.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

À l'instar des articles 15 à 20 *infra*, cet article fait partie des dispositions **devant obligatoirement figurer dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale**, conformément aux dispositions de la loi organique du 14 mars 2022.

Article L.O. 111-3-11 du code de la sécurité sociale (extraits)

La loi de financement rectificative : (...)

2° Rectifie les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, par branche, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que leurs sous-objectifs approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ;

Il propose de réviser les objectifs de dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès à **238,4 milliards d'euros**.

Pour mémoire, la LFSS pour 2023 a fixé ces objectifs à 238,3 milliards d'euros. La rapporteure de branche, Corinne Imbert, avait observé que les dépenses de la branche maladie **devaient baisser en 2023 par rapport à la prévision actualisée pour 2022** (soit 242,9 milliards d'euros), à hauteur d'1,9 %. Elle avait néanmoins souligné que cette baisse devait être fortement nuancée : elle **ne résultait pas d'une baisse des dépenses classiques, toujours en progression, mais seulement d'une hypothèse d'une nette diminution des dépenses liées à la crise sanitaire** par rapport à 2022. Ainsi, le Gouvernement indiquait comprendre dans la trajectoire financière de l'Ondam une « provision » **d'1 milliard d'euros au titre des dépenses covid pour 2023**.

La très légère augmentation proposée par le présent article a pour origine la création d'un fonds de prévention de l'usure professionnelle, par l'article 9 du présent PLFRSS. Ce fonds aura vocation à déployer une politique de prévention de l'usure professionnelle et d'aménagement des fins de carrière au sein de la fonction publique hospitalière, plus particulièrement pour les professionnels de santé employés dans les structures publiques sanitaires et médico-sociales. Il devrait coûter environ **30 millions d'euros à la branche pour l'année en cours.**

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

III - La position de la commission

La rapporteure générale prend acte de la très légère rectification de l'objectif de dépenses de la branche maladie proposée par le présent article.

Elle a bien noté que le Gouvernement avait déposé à l'Assemblée nationale un amendement tendant à l'augmenter de nouveau de façon plus substantielle, à 239,1 milliards d'euros, afin de tenir compte de la rectification de l'Ondam proposée par amendement à l'article 15 (*cf.* commentaire *infra*). Il reviendra au Gouvernement et non à la commission, de proposer cette modification au Sénat et de l'expliquer clairement.

C'est pourquoi, conformément à la proposition de la rapporteure générale, la commission n'a pas modifié cet article.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 15

Ondam et sous-objectifs

Cet article propose de rectifier l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2023 ainsi que ses sous-objectifs.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

Comme indiqué au sein du commentaire de l'article 14 *supra*, cet article fait partie des dispositions **devant obligatoirement figurer dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale**, conformément aux dispositions de la loi organique du 14 mars 2022.

Il propose que, pour l'année 2023, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) de l'ensemble des régimes obligatoires de base et ses sous-objectifs demeurent fixés conformément à l'article 106 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Il s'agit donc des montants suivants.

(En milliards d'euros)

Sous-objectif	Objectif de dépenses
Dépenses de soins de ville	103,9
Dépenses relatives aux établissements de santé	100,7
Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes âgées	15,3
Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes handicapées	14,6
Dépenses relatives au fonds d'intervention régional et au soutien national à l'investissement	6,1
Autres prises en charge	3,4
<i>Total</i>	<i>244,1</i>

Source : LFSS pour 2023, article 106

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

III - La position de la commission

La rapporteure générale relève que le Gouvernement a déposé un amendement au présent article à l'Assemblée nationale afin de relever l'Ondam rectifié de 750 millions d'euros selon la répartition suivante.

(En milliards d'euros)

Sous-objectif	Objectif de dépenses
Dépenses de soins de ville	104,0
Dépenses relatives aux établissements de santé	101,3
Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes âgées	15,3
Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes handicapées	14,6
Dépenses relatives au fonds d'intervention régional et au soutien national à l'investissement	6,1
Autres prises en charge	3,4
Total	244,8

Source : Dossier législatif de l'Assemblée nationale sur le présent PLFRSS, amendement n° 20553

Selon l'exposé des motifs dudit amendement, il s'agit de « tirer les conséquences des annonces faites par le Président de la République lors de ses vœux aux acteurs de la santé le 6 janvier 2023 et qui auront un impact sur les dépenses de l'assurance maladie en 2023 ». L'augmentation proposée se décline en deux volets :

- d'une part, une augmentation du sous-objectif « Établissements de santé » de **600 millions d'euros destinée à financer la prolongation des mesures d'urgence concernant la rémunération du temps de travail de nuit dans les établissements de santé** qui devaient initialement prendre fin au 31 mars 2023 et ce, le temps que le travail se poursuive sur la valorisation des sujétions à l'hôpital et de la permanence des soins ;

- d'autre part, une **majoration de 150 millions d'euros du sous-objectif « Soins de ville » afin d'accompagner les négociations conventionnelles avec les professionnels de santé libéraux** et notamment la mise en place du contrat d'engagement territorial voté en première lecture à l'Assemblée nationale dans le cadre de la proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé.

Or, pour mémoire, le Sénat n'a pas adopté l'article du PLFSS pour 2023 qui fixait l'Ondam au niveau de 244,1 milliards d'euros détaillé ci-dessus.

Sans reprendre les explications étayées de la rapporteure de branche, Corinne Imbert, qui ont motivé ce refus¹, celui-ci reposait sur :

- des hypothèses très optimistes retenues en matière de conséquences de l'inflation sur les coûts du système de santé ainsi que sur l'évolution de l'épidémie de covid-19 ;

- et, en tout état de cause, sur l'absence de traduction dans l'Ondam 2023 des annonces « au fil de l'eau » du Gouvernement en termes de moyens supplémentaires en faveur du secteur hospitalier.

Dans ces conditions, le montant affiché ne présentait pas toutes les garanties requises en matière de sincérité des chiffres présentés au Parlement.

Dans ces conditions, **la rapporteure générale considère qu'il doit revenir au Gouvernement de présenter lui-même au Sénat ses nouvelles propositions en matière de niveau de l'Ondam 2023**. Il pourra également indiquer les raisons pour lesquelles les annonces présidentielles du 6 janvier, qui motivent son amendement, n'ont pas été traduites dans la version initiale du présent PLFRSS, déposé le 23 janvier à l'Assemblée nationale.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 16

Objectif de dépenses de la branche AT-MP

Cet article propose de fixer à 14,8 milliards d'euros l'objectif de dépenses pour 2023 de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles, soit un montant inchangé par rapport à la LFSS initiale pour 2023.

La commission vous demande d'adopter cet article modifié par l'amendement qu'elle a adopté.

I - Le dispositif proposé

A. Un impact marginal sur les comptes de la branche AT-MP en 2023

Les observations formulées sur les comptes de la branche AT-MP en 2023 dans le rapport de la commission des affaires sociales sur le PLFSS restent, pour l'essentiel, d'actualité².

¹ Cf. rapport Sénat n° 99, tome II, commentaire de l'article 47.

² Cf. rapport Sénat n° 99 (tome II) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, déposé le 2 novembre 2022 – Commentaire de l'article 49.

Les mesures proposées à l'article 9 du projet de loi auront, en 2023, **un impact limité sur les dépenses de la branche**¹ :

- les dépenses du nouveau **Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (FIPU)** seraient limitées à **30 millions d'euros** cette année, sur un total d'un milliard d'euros sur le quinquennat ;

- l'assouplissement des conditions d'accès à la **retraite pour incapacité permanente** aurait, dès 2023, un impact en dépenses de **15 millions d'euros** environ sur la branche AT-MP² ;

- le dispositif de **projet de reconversion professionnelle** ouvert aux titulaires d'un compte professionnel de prévention (C2P), dont la montée en charge serait progressive, occasionnerait en 2023 une dépense de **2,6 millions d'euros** ;

- les **autres ajustements apportés au C2P** génèreraient des dépenses supplémentaires à hauteur de **4,6 millions d'euros** ;

Au total, les dépenses de la branche augmenteraient de **52 millions d'euros en 2023** sous l'effet de la réforme.

Compte tenu des règles d'arrondi à 0,1 milliard près, **l'objectif de dépenses inscrit à l'article 16, qui s'élève à 14,8 milliards d'euros** pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, **est inchangé** par rapport à l'objectif inscrit à l'article 110 de la LFSS initiale pour 2023³.

La réforme n'aura, en 2023, **aucun impact sur les recettes** de la branche.

B. Des perspectives pluriannuelles révisées par rapport à la LFSS initiale

1. Un transfert de cotisations au profit de la branche vieillesse

Le Gouvernement prévoit, à partir de 2024, une hausse de 0,1 point des cotisations vieillesse qui sera compensée par une **baisse équivalente des cotisations AT-MP**.

Contrairement aux prévisions de la LFSS pour 2023, **la branche verra ainsi ses recettes baisser de 0,1 milliard d'euros entre 2023 et 2024**, soit un écart de 0,8 milliard d'euros par rapport aux prévisions initiales. Celles-ci resteront toutefois portées par le dynamisme de la masse salariale et devraient dépasser, dès 2025, leur niveau de 2023.

¹ Source : fiche d'évaluation préalable de l'article 9.

² La fiche d'évaluation préalable mentionne un montant de 22,2 millions d'euros incluant le coût de la mesure pour le régime de retraite complémentaire.

³ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

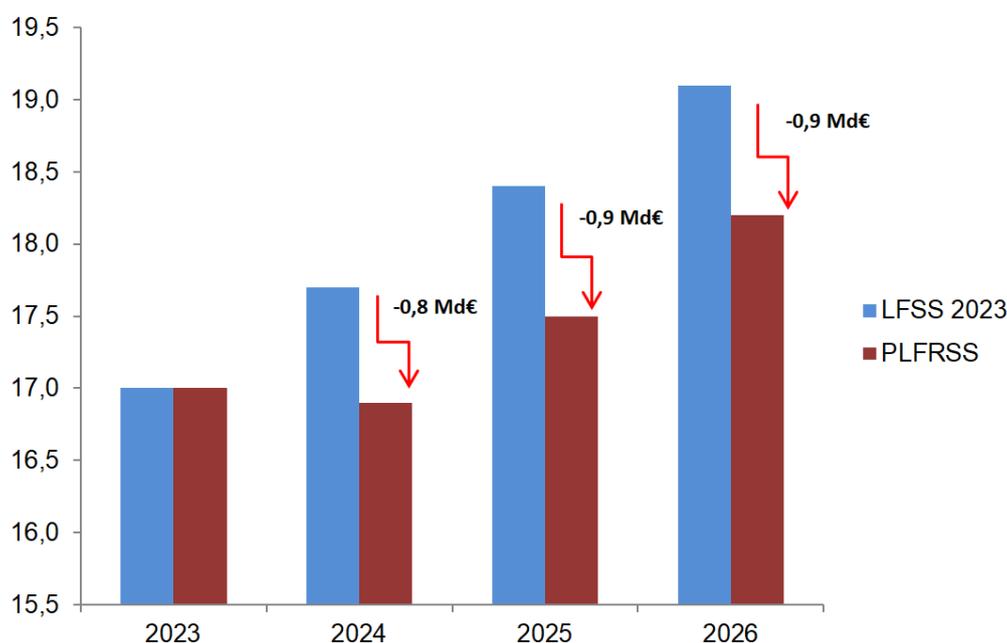
Comparaison des prévisions de recettes de la branche AT-MP de 2023 à 2026 entre la LFSS pour 2023 et le PLFRSS

(en milliards d'euros)

Recettes	2023	2024	2025	2026
LFSS 2023	17,0	17,7	18,4	19,1
PLFRSS	17,0	16,9	17,5	18,2

Écarts entre la LFSS pour 2023 et le PLFRSS des prévisions de recettes de la branche AT-MP de 2023 à 2026

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales

2. Des prévisions de dépenses revues à la hausse

Sous l'effet des mesures prévues à l'article 9 du projet de loi, la branche prendra en charge de nouvelles dépenses liées à la prise en compte de la pénibilité et à la prévention de l'usure professionnelle.

Les dépenses de la branche augmenteront donc plus rapidement que prévu dans la LFSS pour 2023. Elles dépasseront les prévisions initiales de 0,2 milliard d'euros en 2024 et de 0,3 milliard d'euros en 2026 du fait notamment de la montée en charge du nouveau fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle¹.

¹ Pour plus de précisions, le lecteur peut se reporter au commentaire de l'article 9.

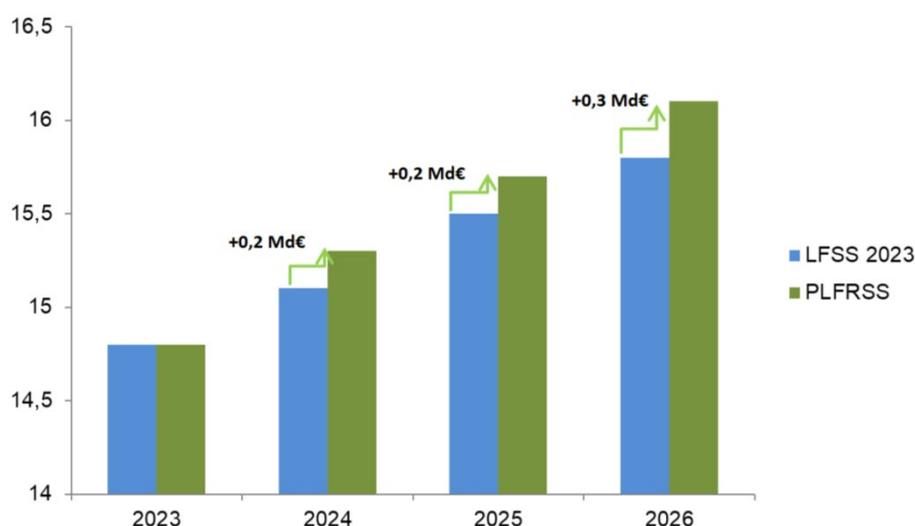
Comparaison des prévisions de dépenses de la branche AT-MP de 2023 à 2026 entre la LFSS pour 2023 et le PLFRSS

(en milliards d'euros)

Dépenses	2023	2024	2025	2026
LFSS 2023	14,8	15,1	15,5	15,8
PLFRSS	14,8	15,3	15,7	16,1

Écarts entre la LFSS pour 2023 et le PLFRSS des prévisions de dépenses de la branche AT-MP de 2023 à 2026

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales

3. Des excédents qui restent croissants à moyen terme

La baisse des recettes et l'augmentation des dépenses prévues en 2024 entraîneront une **contraction de 1 milliard d'euros du solde** de la branche. Celui-ci **restera néanmoins excédentaire de 1,6 milliard d'euros**.

Comparaison des prévisions de solde de la branche AT-MP de 2023 à 2026 entre la LFSS pour 2023 et le PLFRSS

(en milliards d'euros)

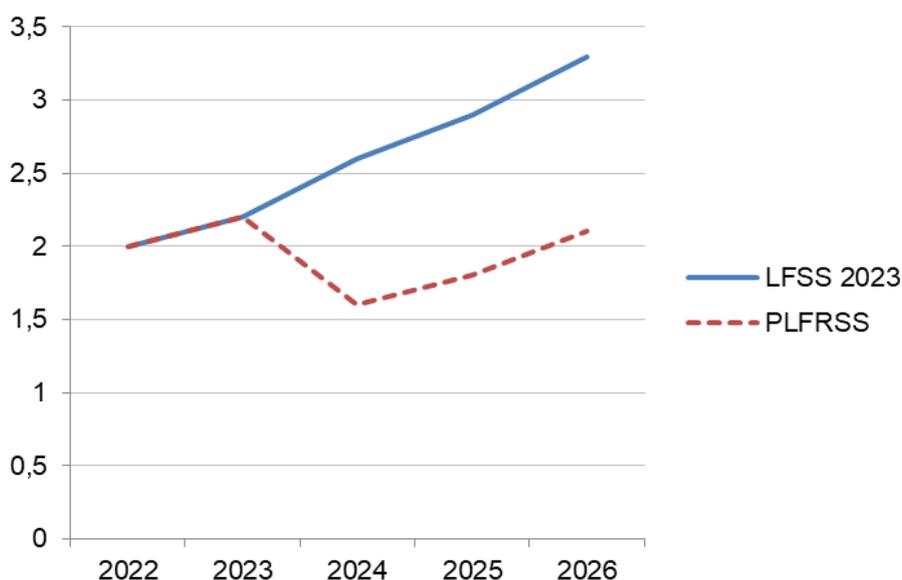
Solde	2023	2024	2025	2026
LFSS 2023	2,2	2,6	2,9	3,3
PLFRSS	2,2	1,6	1,8	2,1

Source : Commission des affaires sociales

Les excédents de la branche resteront néanmoins croissants suivant une trajectoire quasiment parallèle à celle que prévoyait la LFSS pour 2023. Le rapport solde /recettes de la branche augmentera ainsi de 9,5 % en 2024 à 11,5 % en 2026.

Évolution du solde de la branche AT-MP de 2023 à 2026 selon les prévisions de la LFSS pour 2023 et du PLFRSS

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales

II - Le dispositif transmis au Sénat

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article dans sa version initiale.

III - La position de la commission

Bien qu'il soit proposé d'amputer les recettes de la branche AT-MP d'une part de cotisations sociales, **la situation financière de la branche reste confortable** avec des excédents reprenant leur accroissement tendanciel dès 2025.

Comme le montrent les prévisions actualisées d'évolution du solde, **la question de l'adéquation du niveau des recettes de la branche avec ses besoins de financement continuera à se poser à moyen et long terme.**

Il apparaît donc possible de financer, avec le concours de la branche AT-MP, le maintien à 60 ans de l'âge minimum de départ en retraite pour incapacité permanente que les rapporteurs proposent à l'article 9.

En l'absence de mesures nouvelles, des baisses de cotisations supplémentaires pourraient être envisagées.

La commission a adopté un amendement rédactionnel n° 2184 des rapporteurs.

La commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 17

Objectif de dépenses de la branche famille

Cet article propose de fixer l'objectif de dépenses de la branche famille à 55,3 milliards d'euros pour 2023.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

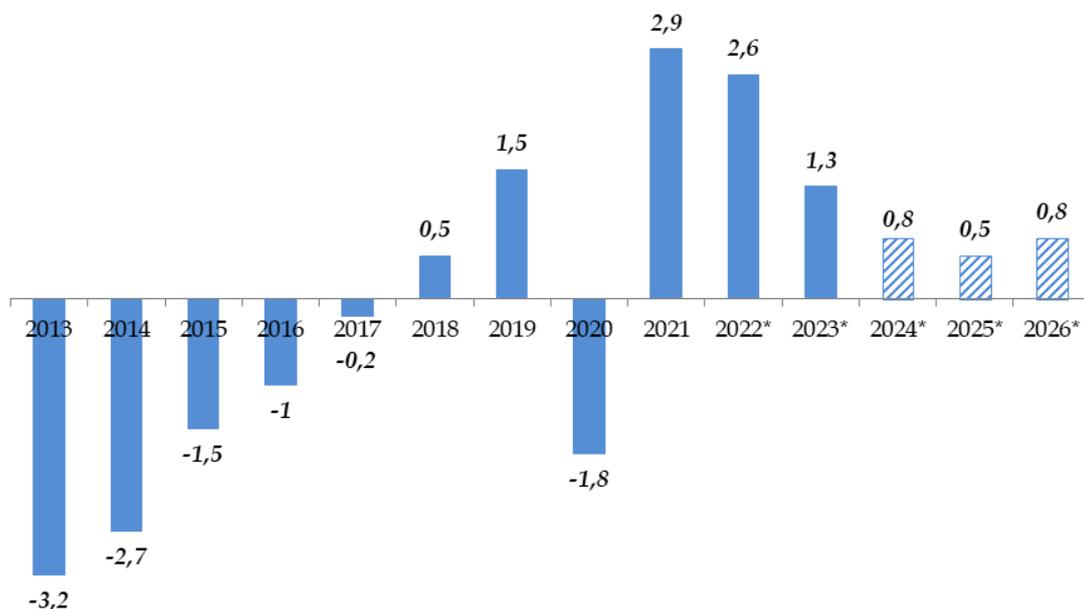
Le présent article propose de fixer l'objectif de dépenses de la branche famille à 55,3 milliards d'euros pour 2023, un niveau inchangé par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023¹.

Les déterminants du solde de la branche famille pour 2023 et de son évolution sont décrits dans le rapport de la commission des affaires sociales du Sénat sur le PLFSS pour 2023.²

¹ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, art. 114.

² Rapport n° 99 (2022-2023) de Mmes Élisabeth Doineau, Corinne Imbert et Pascal Gruny et MM. René-Paul Savary, Olivier Henno et Philippe Mouiller, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023, tome II, article 51.

Solde de la branche famille sur la période 2013-2026 (en Md€)



* : montant prévisionnel

Source : Commission des affaires sociales, d'après l'annexe A du PLFRSS pour 2023

II - Le dispositif transmis au Sénat

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article dans sa version initiale.

III - La position de la commission

Le présent article n'appelle pas d'autres observations que celles émises par la commission lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 18

Objectif de dépenses de la branche autonomie

Cet article propose de fixer l'objectif de dépenses de la branche autonomie à 37,5 milliards d'euros pour 2023.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

Le présent article propose de fixer l'objectif de dépenses de la branche autonomie à 37,5 milliards d'euros pour 2023, soit une augmentation de 0,2 milliard d'euros par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023¹.

Cette augmentation tient compte des dépenses supplémentaires engendrées par la création, à l'article 12, d'une assurance vieillesse pour les aidants, supportée par la branche autonomie à hauteur de 40 millions d'euros pour 2023 puis de 140 millions d'euros par an à compter de 2024².

Sous réserve de cette modification, les déterminants du solde de la branche famille pour 2023 et de son évolution sont décrits dans le rapport de la commission des affaires sociales du Sénat sur le PLFSS pour 2023.³

Solde de la branche autonomie pour 2023

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2023	PLFRSS 2023
Recettes	36,1	36,3
Dépenses	37,3	37,5
Solde	- 1,2	- 1,3

Source : Annexe B de la LFSS pour 2023 et Annexe A du PLFRSS pour 2023

¹ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, art. 115.

² Voir le commentaire de l'article 12.

³ Rapport n° 99 (2022-2023) de Mmes Élisabeth Doineau, Corinne Imbert et Pascal Gruny et MM. René-Paul Savary, Olivier Henno et Philippe Mouiller, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023, tome II, article 52.

Perspectives pluriannuelles des comptes de la branche autonomie

(en milliards d'euros)

	2021	2022 (p)	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)
Recettes	32,8	35	36,3	40,3	41,3	42,5
Dépenses	32,6	35,4	37,5	39,6	41,1	42,4
Solde	0,3	- 0,4	- 1,3	0,7	0,2	0,2

Source : Annexe A du PLFRSS pour 2023

II - Le dispositif transmis au Sénat

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

Le Gouvernement a transmis au Sénat cet article dans sa version initiale.

III - La position de la commission

Le présent article n'appelle pas d'autres observations que celles émises par la commission lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 19

Prévisions des charges des organismes concourant au financement des régimes obligatoires

Cet article tend à fixer les prévisions de charges du Fonds de solidarité vieillesse à 19,3 milliards d'euros.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé : une prévision inchangée

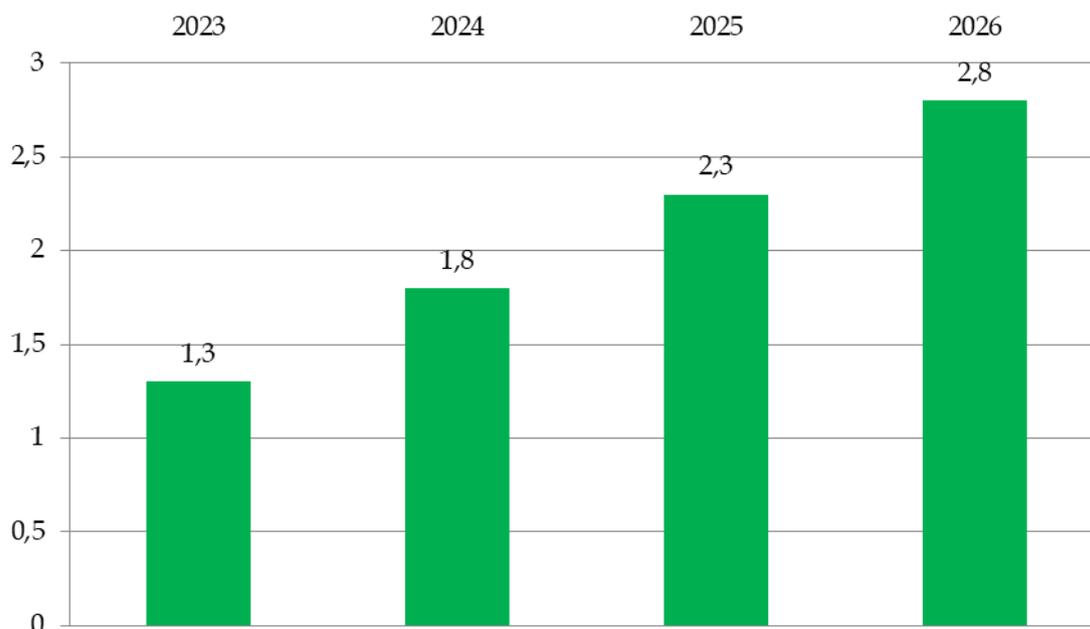
Le Gouvernement propose de fixer à 19,3 milliards d'euros les prévisions de charges du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), un niveau identique à celui fixé en LFSS pour 2023¹.

¹ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, article 116.

Sur les déterminants du solde du FSV et de son évolution, se reporter au rapport de la commission des affaires sociales du Sénat sur le PLFRSS pour 2023¹.

Évolution du solde du FSV de 2023 à 2026

(en milliards d'euros)



Source : Annexe B du PLFRSS pour 2023

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

III - La position de la commission : une adoption conforme

La commission renouvelle les observations qu'elle a émises lors de l'examen du PLFRSS pour 2023. Tout en se félicitant du rapide retour à l'équilibre du FSV, elle invite ainsi à réfléchir à la réaffectation d'une fraction de la CSG actuellement affectée au Fonds vers la branche vieillesse du régime général ou la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

¹ Rapport n° 99 (2022-2023) de Mmes Elisabeth Doineau, Corinne Imbert et Pascal Gruny et MM. René-Paul Savary, Olivier Henno et Philippe Mouiller, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023, article 53.

Article 20

Objectif de dépenses de la branche vieillesse

Cet article tend à fixer l'objectif de dépenses de la branche vieillesse à 273,7 milliards d'euros en 2023.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé : une amélioration progressive des projections de solde de la branche vieillesse

A. La réforme des retraites dégraderait légèrement le solde de la branche vieillesse en 2023

La branche vieillesse est naturellement celle dont la trajectoire évoluera le plus sensiblement sous l'effet des dispositions du présent projet de loi.

Pour autant, leur incidence financière sur l'exercice 2023 devrait s'avérer relativement modérée. En effet, la montée en charge de la réforme des retraites, et notamment des mesures de report de l'âge d'ouverture des droits et d'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein, ne débutera qu'à compter du 1^{er} septembre 2023 et s'échelonnera sur plusieurs années. Aussi ces dispositions ne permettent-elles d'améliorer le solde prévisionnel de la branche qu'à hauteur de 200 millions d'euros en 2023.

En parallèle, les mesures d'accompagnement prévues par la réforme, dont la plus coûteuse est la revalorisation des minima de pension (400 millions d'euros en 2023), seraient pleinement applicables dès le 1^{er} septembre 2023, pour un coût global de 500 millions d'euros sur l'exercice.

Dans ce contexte, le Gouvernement propose de fixer les objectifs de dépenses de la branche pour 2023 à 273,7 milliards d'euros en 2023, contre 273,3 milliards en LFSS pour 2023¹. Ses recettes s'élèveraient, quant à elles à 269,7 milliards d'euros.

Au total, le déficit de la branche serait donc aggravé de 300 millions d'euros par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2023 et atteindrait ainsi - 3,9 milliards d'euros.

¹ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, article 113.

Sur les déterminants du solde de la branche et de son évolution, se reporter au rapport de la commission des affaires sociales du Sénat sur le PLFSS pour 2023¹.

**Effet des mesures du PLFRSS pour 2023
sur le solde de la branche vieillesse en 2023**

(en milliards d'euros)

Solde prévu en LFSS pour 2023	- 3,6
Report de l'âge d'ouverture des droits et allongement de la durée d'assurance	+ 0,2
Mesures d'accompagnement	- 0,5
<i>Revalorisation des minima de pension (stock et flux)</i>	<i>- 0,4</i>
<i>Amélioration du cumul emploi-retraite et de la retraite progressive</i>	<i>- 0,07</i>
<i>Maintien à 62 ans de l'âge de départ en retraite pour inaptitude au travail ou invalidité</i>	<i>- 0,03</i>
<i>Révision de la retraite anticipée pour carrière longue</i>	<i>- 0,02</i>
<i>Validation des trimestres de TUC</i>	<i>- 0,004</i>
<i>Mesures de prise en compte de l'usure professionnelle</i>	<i>- 0,004</i>
<i>Fermeture des régimes spéciaux</i>	<i>- 0,003</i>
<i>Création de l'AVA</i>	<i>+ 0,04</i>
<i>Création d'un index de l'emploi des seniors</i>	<i>+ 0,01</i>
Solde après PLFRSS pour 2023	- 3,9

Source : Annexe 1 du PLFRSS pour 2023

¹ Rapport n° 99 (2022-2023) de Mmes Elisabeth Doineau, Corinne Imbert et Pascal Gruny et MM. René-Paul Savary, Olivier Henno et Philippe Mouiller, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023, article 50.

B. La dégradation tendancielle du solde de la branche devrait toutefois être ralentie par la réforme

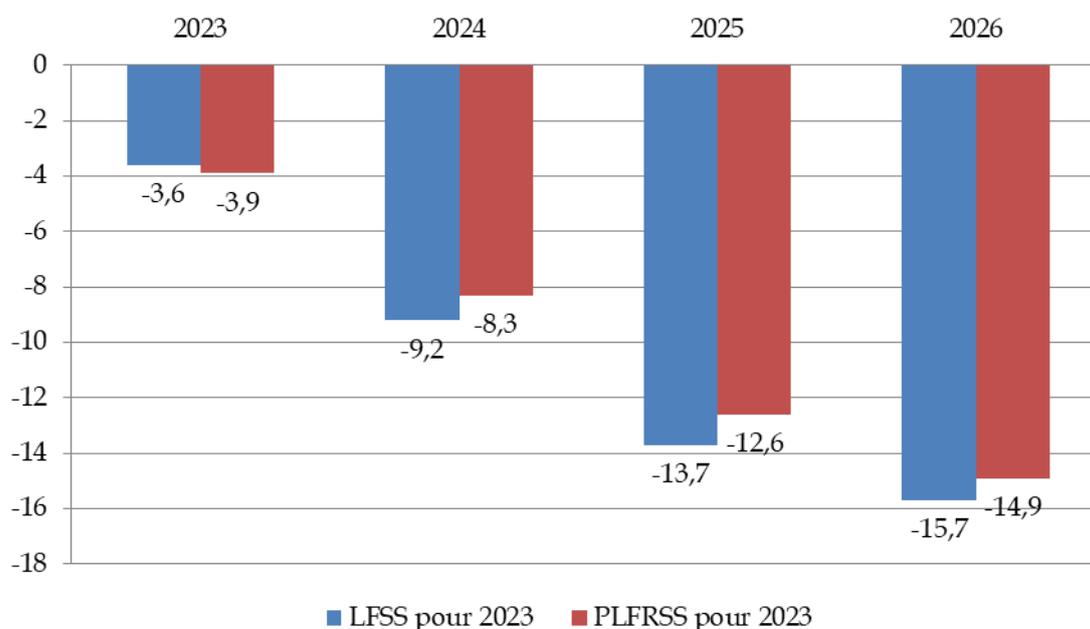
Les effets de la réforme sur la trajectoire financière de la branche seraient toutefois visibles dès 2024. Au cours de cet exercice, ses dépenses ne devraient augmenter que de 400 millions d'euros par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2023, tandis que ses recettes connaîtraient en hausse de 1,3 milliard d'euros. Le déficit global s'établirait dès lors à - 8,3 milliards d'euros au lieu de - 9,2 milliards.

Cette tendance se confirmerait en 2025. Les recettes et les dépenses de la branche progresseraient de respectivement 1,6 milliard et 400 millions d'euros par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2023. Aussi son déficit devrait-il atteindre - 12,6 milliards d'euros, soit un niveau significativement plus faible que les - 13,9 milliards d'euros prévus en l'absence de réforme.

Au terme de l'exercice 2026, enfin, la dynamique d'amélioration de la situation financière de la branche résultant de la réforme ralentirait légèrement. La croissance des recettes dépasserait de 1,4 milliard d'euros celle prévue en LFSS pour 2023. Les dépenses, quant à elles, seraient supérieures de 600 millions d'euros aux projections initiales. Le déficit prévisionnel recule par conséquent de 800 millions d'euros (- 14,9 milliards d'euros contre - 15,7 milliards).

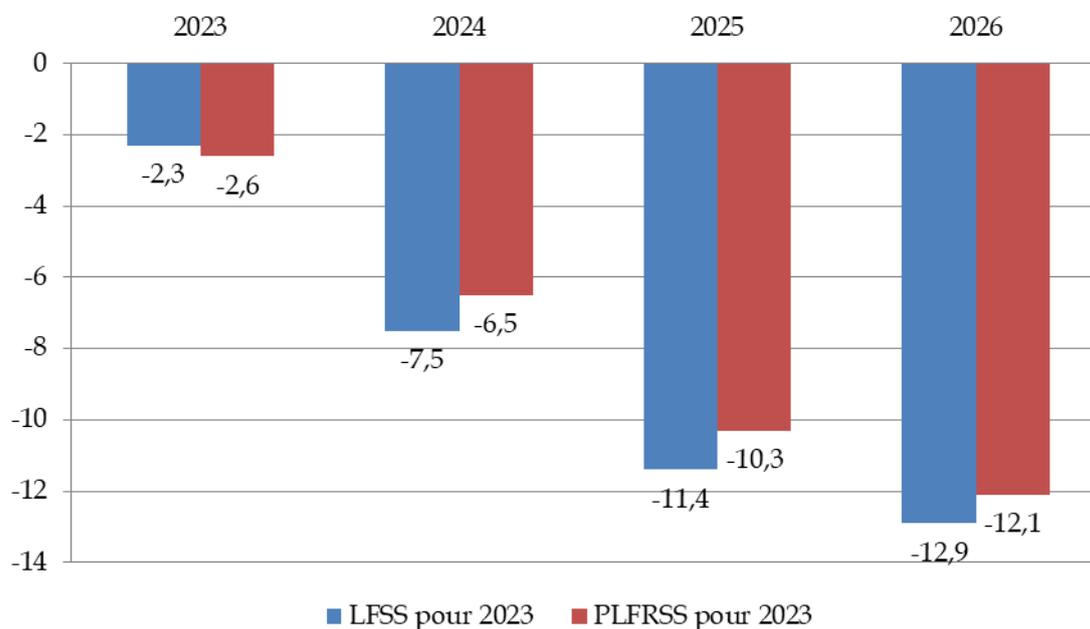
Évolution du solde de la branche vieillesse des ROB de 2023 à 2026

(en milliards d'euros)



Source : Annexe B du PLFRSS pour 2023

Évolution du solde de la branche vieillesse des ROB et du FSV de 2023 à 2026 (en milliards d'euros)



Source : Annexe B du PLFRSS pour 2023

II - Le dispositif transmis au Sénat : une transmission sans modification

L'Assemblée nationale n'ayant pas examiné cet article, le Gouvernement l'a transmis au Sénat dans sa version initiale, en application de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale.

III - La position de la commission : une adoption sans modification

La commission prend acte de la révision des prévisions de dépenses de la branche vieillesse pour l'exercice 2023.

Elle constate que les effets attendus de la réforme sur la branche vieillesse des régimes obligatoires de base devraient s'avérer relativement limités à l'horizon 2026, le déficit prévisionnel se dégradant sensiblement sur cette période.

Aussi rappelle-t-elle que le Sénat vote chaque année depuis 2020 le report à 64 ans de l'âge d'ouverture des droits et l'accélération de l'allongement de la durée d'assurance. Sans doute la situation financière de la branche vieillesse serait-elle plus saine si le Gouvernement n'avait pas attendu quatre années pour se rallier à la proposition sénatoriale.

En outre, la commission note que les mesures nouvelles qui résulteront vraisemblablement de l'examen du présent projet de loi par le Parlement auront une incidence sur la trajectoire financière de la branche et appelleront par conséquent une révision des projections réalisées par le Gouvernement.

La commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITIONS

M. Pierre Moscovici,
président du Haut Conseil des finances

Réunie le mercredi 25 janvier 2023, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission procède à l'audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons M. Pierre Moscovici, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), pour nous présenter l'avis du Haut Conseil sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

Il est accompagné de M. Éric Dubois, rapporteur général du HCFP, ainsi que de membres de l'équipe du secrétariat permanent du HCFP : Mme Axelle Lacan, M. Emmanuel Jessua et Mme Caroline Lebrun. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques. – Merci de votre invitation. J'ai toujours grand plaisir à venir devant vous.

Le HCFP est saisi en application de l'article 61 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifiée, pour donner ses éclairages sur trois points du PLFRSS : les prévisions macroéconomiques sur lesquelles il repose, le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, et la cohérence de son article liminaire au regard des orientations pluriannuelles définies dans le projet de loi de programmation des finances publiques (LPPF). Cela fait partie de nos attributions, même si à ce stade, la LPPF n'a pas été votée...

La saisine du Gouvernement, particulièrement étroite, ne porte que sur l'incidence de la réforme sur les finances publiques pour la seule année 2023. Au-delà ne nous ont été transmises que des informations très partielles en termes d'horizon – 2026 – ; en termes de champ – les comptes des seuls régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), et non de l'ensemble des administrations publiques – et en termes d'explications sur le chiffrage des différents dispositifs.

Le Haut Conseil n'a pas été en mesure d'évaluer l'incidence de la réforme à moyen terme sur les finances publiques, alors que c'est un sujet décisif. Ce prisme annuel est regrettable au vu des conséquences d'une telle réforme sur le moyen et long terme et de la nécessité de l'expertise indépendante qu'offre le HCFP.

Le scénario macroéconomique du Gouvernement pour 2023 nous semble toujours optimiste, même si les dernières informations économiques montrent pour l'instant une résilience plus forte que prévue de l'économie française – ce dont je me réjouis.

La réforme des retraites aura un impact très faible sur les finances publiques en 2023. Le HCFP n'a pas pu estimer sérieusement les conséquences à moyen terme sur les finances publiques, faute de disposer d'informations suffisantes.

Je commencerai par analyser la prévision macroéconomique. Le Gouvernement n'a pas modifié son scénario macroéconomique par rapport à celui de septembre dernier sur lequel reposaient les projets de lois de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Pour 2023, le Gouvernement continue de prévoir un rythme de croissance du PIB de 1 %. Le HCFP avait alors estimé que cette prévision était un peu élevée, et fondée sur plusieurs hypothèses fragiles. Selon les informations conjoncturelles récentes, la croissance s'est essoufflée à la fin de l'année 2022 en raison de l'impact de l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt sur la demande des ménages et les entreprises.

La prévision de 1 % du Gouvernement supposerait une accélération de l'activité durant l'année. Cette hypothèse ne peut être exclue, en raison de la résilience observée : l'emploi demeure dynamique, le risque de rupture des approvisionnements en électricité et en gaz paraît limité pour les prochains mois, les tensions sur les prix de l'énergie s'atténuent depuis l'été, et le ralentissement de l'économie allemande et de la zone euro apparaît moins prononcé qu'anticipé depuis l'automne – l'Allemagne devrait éviter une récession en 2023.

Néanmoins, cette hypothèse est optimiste. L'environnement international demeure défavorable en 2023, alors que le durcissement des politiques monétaires devrait se poursuivre, ainsi que Mme Lagarde l'a annoncé il y a deux jours pour la zone euro. Cela freinera la demande au cours des prochains trimestres. L'investissement pourrait pâtir de la hausse, plus forte qu'anticipée, des taux d'intérêt dans la zone euro dans un contexte d'incertitude élevée.

De fait, malgré des nouvelles moins mauvaises, la prévision de croissance du Gouvernement se situe au-dessus de l'ensemble des prévisions des instituts de conjoncture français et internationaux ainsi que du consensus des économistes, qui, en janvier, anticipait une croissance de 0,2 % en 2023 – 0,3 % selon la Banque de France.

Cette prévision de croissance reste donc élevée, et justifiée par le Gouvernement par la résilience de l'économie française au troisième trimestre 2022 et par l'acquis de croissance pour 2023. Cependant, elle sous-estime les facteurs de freinage de l'activité, notamment le niveau élevé de l'inflation et le durcissement des politiques monétaires. Le Gouvernement prévoit toujours pour 2023 une hausse de l'indice des prix à la consommation de 4,2 % en moyenne annuelle, après une progression de 5,2 % en 2022. Les prévisions d'inflation restent dépendantes de l'évolution des prix énergétiques, difficile à anticiper. La fin de la remise sur les carburants au 31 décembre 2022, la revalorisation de 15 % en moyenne des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité sont des facteurs de hausse à court terme, alors que les baisses récentes des prix des marchés du gaz et du pétrole ont un effet inverse.

Le reflux anticipé de l'inflation par le Gouvernement semble néanmoins rapide. Cette prévision d'inflation pour 2023 est inférieure à la moyenne du consensus des économistes, qui est de 4,8 %. Elle suppose un net infléchissement par rapport aux tendances récentes. Or l'indexation du Smic et les hausses de salaire déjà négociées, ainsi que la hausse des prix de production et d'importation des produits alimentaires et manufacturés devraient continuer à soutenir l'inflation en 2023, selon les responsables de la grande distribution. Le HCFP considère donc que cette prévision d'inflation du Gouvernement pour 2023 est un peu faible.

Le Gouvernement a maintenu sa prévision d'une progression de la masse salariale des branches marchandes non agricoles de 5 % en 2023. Sa prévision de croissance du salaire moyen nous semble faible, en lien avec la sous-estimation des perspectives de l'inflation. Il n'y a certes pas d'indexation entre les deux, mais inflation et masse salariale sont tout de même liées. Si l'inflation était plus élevée, on pourrait anticiper des hausses de salaire un peu plus élevées. Le HCFP estime donc que la prévision de masse salariale pour 2023 est un peu basse.

Le HCFP est chargé d'évaluer le réalisme des recettes et des dépenses du PLFRSS et de veiller à la cohérence du texte avec des orientations pluriannuelles des finances publiques. La loi organique ne permet pas au HCFP de se prononcer, car le projet de LPFP n'a pas été adopté. J'insiste lourdement : la France ne peut pas se passer d'une LPFP. C'est une obligation juridique, organique, européenne, et, surtout, un instrument de pilotage indispensable des finances publiques.

L'érosion progression des finances publiques françaises au sein de la zone euro et les investissements publics massifs nécessitent de redresser nos comptes publics. C'est atteignable sans austérité : l'effort doit être piloté sur plusieurs années pour être réaliste et pour préserver le potentiel de croissance de l'économie.

Je le redis : nous avons besoin de cette programmation pluriannuelle. J'appelle toutes les parties prenantes à adopter une telle loi dès que possible. Sans être alarmiste, son absence pose de nombreux problèmes juridiques, politiques, de pilotage, dont il serait dangereux de sous-estimer l'importance. L'absence de ce texte n'est pas anecdotique : elle est grave.

Sur le réalisme des dépenses et des recettes présentées dans le PLFRSS, le Gouvernement ne nous a transmis que les impacts de la réforme pour 2023. Les conséquences du PLFRSS sont faibles, avec un coût estimé par le Gouvernement de 0,4 milliard d'euros, soit une estimation réaliste. Ce coût résulte des économies réalisées par le décalage de trois mois du départ en retraite d'environ 50 000 personnes fin 2023, des recettes fiscales et des cotisations sociales supplémentaires liées à leur maintien dans l'emploi durant ces trois mois, et des dépenses supplémentaires entraînées par la réforme : hausse du minimum contributif – dont les conditions précises restent à déterminer –, mesures sur la pénibilité et l'usure professionnelle, mesures en faveur des transitions emploi-retraite. Mais les dépenses progressent plus vite que les recettes.

Le solde est prévu à 5 points de PIB en 2023. En septembre, le HCFP avait estimé que le déficit de 2023 risquait d'être plus dégradé que prévu, en raison d'une croissance plus faible. À ce jour, ce risque est contrebalancé par la baisse récente des prix de gros du gaz et de l'électricité, qui pourrait alléger le coût de l'ensemble du dispositif de soutien aux ménages et aux entreprises. Nous corrigeons notre appréciation au vu des bonnes nouvelles récentes.

Le HCFP n'a pas reçu d'informations suffisantes sur les impacts de plus long terme sur les finances publiques. Tout au plus avons-nous reçu l'annexe au PLFRSS portant sur 2023-2026. C'est regrettable. Comment le comprendre, alors que nos finances publiques ont plus que jamais besoin d'une gouvernance transparente et d'une expertise indépendante ? Je rappelle que le Haut Conseil a été créé par la loi organique de 2012.

Malgré ces manques, nous faisons un diagnostic non négligeable : la réforme des retraites ne devrait pas améliorer la trajectoire de dette présentée par le Gouvernement dans le projet de LPFP en septembre. Elle ne témoigne d'aucune ambition supplémentaire dans l'effort de redressement des finances publiques, alors que, selon l'avis rendu par le HCFP en septembre, la trajectoire présentée par le projet de LPFP était peu ambitieuse. En effet, l'inflexion envisagée était limitée et tardive : la dette amorçait sa décroissance en 2027, alors que les hypothèses de croissance étaient optimistes. Cette trajectoire impliquait déjà une réforme des retraites. Les déficits des régimes de base de la sécurité sociale et du FSV entre 2023 et 2026 sont désormais un peu plus élevés que dans le PLFRSS 2023. Les dépenses de retraite progressent, dans le PLFRSS, plus rapidement que prévu en septembre, en raison de l'intégration de mesures non encore envisagées, qui dégradent légèrement les comptes publics.

Il ne revient pas au président du HCFP de déterminer le contenu d'une réforme des retraites, son calendrier, les modalités d'accompagnement et de compensation. C'est la responsabilité du Gouvernement et du Parlement, en lien avec les partenaires sociaux. Mais, en France, le *statu quo* ne permettrait pas de garantir la soutenabilité de nos finances publiques. Celles-ci ont connu une dégradation sur une longue période, et il manque des marges de manœuvre nécessaires pour faire face aux chocs et aux investissements publics dont le pays a besoin. Je ne jouerai pas les Cassandra, mais nous devons financer une montagne d'investissements et un mur de dette. Si les deux se font face, cela ne convient pas. Il faut organiser un système de vases communicants et retrouver des marges de manœuvre sur la dette pour financer les investissements. Sans quoi, je ne sais pas comment nous ferons...

En 2001, la France est entrée dans la zone euro avec un ratio de dette dans la moyenne européenne, équivalent à celui de l'Allemagne : 58 points de PIB. Vingt ans plus tard, notre position relative s'est nettement dégradée. La dette de la Belgique, auparavant très élevée, a augmenté d'un point ; celle de l'Allemagne, de 10 points ; celle de l'Italie, de 41 points ; celle de la France, de 55 points ! Or cette dette n'est plus gratuite. Nous sommes sortis de l'ère des taux d'intérêt négatifs. Le taux d'intérêt à dix ans a retrouvé son niveau de 2012. Alors que la charge de la dette représentait 30 milliards d'euros en 2020, 35 milliards d'euros en 2021, le Gouvernement l'estime à 44 milliards d'euros en 2023. Cependant, la hausse des taux et l'inflation ne sont pas encore stoppés. Je le dis depuis des décennies : il n'y a pas de dépenses plus stériles ni plus stupides que la charge de la dette. Tout euro pour rembourser la dette manque pour n'importe quelle politique publique utile.

La France fait face à des besoins d'investissements publics majeurs dès aujourd'hui : elle doit rénover son système de santé, son système scolaire, financer ses dépenses militaires, produire des biens essentiels, investir dans la recherche et développement pour se maintenir dans la compétition mondiale - nous sommes en train de décrocher dans de nombreux secteurs, comme la santé. Nous devons investir dans les infrastructures pour nous adapter au changement climatique et réduire nos émissions de CO₂. Si l'on passe son temps à rembourser la dette, comment investir ? L'état et la dynamique de nos dépenses publiques ne nous permettent pas de répondre à ces défis.

Réformer les retraites fait partie de l'effort collectif à entreprendre, mais cela ne suffira pas : la France doit améliorer ses comptes publics dans tous les secteurs, en recherchant la qualité de la dépense publique. Ce n'est pas chose facile, mais de nombreux pays ont réussi à réaliser ces revues de dépenses, et le ministre des finances a annoncé un tel exercice, nécessaire. La Cour des comptes et le HCFP participeront à ces Assises des finances publiques. Mais cela suppose une gouvernance, une raison d'être, un calendrier, une méthode, des objectifs clairs : cet exercice doit être continu et profond, et non une grand-messe.

Les défis actuels nous poussent à l'ambition et au sérieux budgétaire. Il y a quelques mois, le Royaume-Uni a connu des tensions inattendues sur sa dette : il faut donc agir dès aujourd'hui ! Sinon, nous nous exposons au risque qu'un jour arrive un accident, et qu'il faille couper drastiquement dans les dépenses ou relever fortement les impôts. Or il ne faut faire ni l'un ni l'autre, dans l'intérêt de notre pays. Anticipons et traitons maintenant le sujet de la dette et améliorons la qualité de notre dépense publique. Une réforme des retraites – à vous d'en déterminer le contenu – en fait partie.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci de ce tableau réaliste de nos finances publiques.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Merci pour ces propos très clairs, et qui rejoignent les éléments, parfois insuffisants, dont nous disposons. Nous sommes au pied du mur !

Nous aurions souhaité que le Gouvernement propose un PLFRSS en 2020, 2021 ou 2022, alors que nous devons décider de dépenses énormes. C'est paradoxal d'en examiner un désormais, alors que la trajectoire des finances sociales n'est que peu modifiée depuis notre vote de cet automne.

Le HCFP considère que la prévision de croissance du Gouvernement est optimiste. Le mouvement social lié à la réforme des retraites ne figure pas parmi les facteurs de risques, bien que les annonces de grèves et de blocages risquent de plomber l'économie. Ces grèves auront-elles un impact économique important ?

Comment le HCFP apprécie-t-il le caractère réaliste de la trajectoire financière pluriannuelle de la branche vieillesse, au vu de la réforme proposée ?

Existe-t-il une marge pour ajouter, en cours de navette parlementaire, quelques mesures « généreuses » ou d'atténuation de la réforme, afin d'obtenir un équilibre ?

À la frontière de vos compétences de Premier président de la Cour des comptes, estimez-vous opportun de jouer sur le levier de la solidarité interbranches, en particulier avec la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), pour boucler le financement de la réforme, ou considérez-vous que c'est un dévoiement ?

Je m'inquiète de la réaction des Français par rapport à la réforme. Il y a, certes, une montagne d'investissements, mais aussi des dépenses et une forte dette, que nous laisserons à nos enfants ; nous devons en être conscients.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Merci pour ce rapport très intéressant. La trajectoire du Gouvernement est fondée sur un scénario à 1 % de croissance et 4,5 % de chômage. On estime le déficit en 2070 à 13 ou 14 milliards d’euros. Mais avec un taux de chômage à 7 %, il se creusera à 19 milliards d’euros. Cette trajectoire est-elle la bonne ?

Même si le régime des retraites est équilibré en 2070 grâce à la réforme, il y aura encore des déficits importants, y compris pour le régime général. Est-ce inquiétant ? Il est prévu de prendre des mesures d’équilibre régulièrement. Alors que le taux de natalité baisse de plus en plus, que le nombre de cotisants diminue par rapport au nombre de retraités, que la durée de la retraite est de plus en plus longue, le système par répartition peut-il être remis en cause ?

Selon l’Agirc-Arrco, un autre élément n’a pas été pris en compte pour 2023 : plusieurs personnes en surcote vont vouloir liquider plus rapidement que prévu leur retraite, compte tenu des incertitudes de la réforme depuis trois mois. Le nombre de dossiers de liquidation est bien plus important que les années précédentes : cela aura un impact financier qui risque d’annuler les effets de la réforme dès 2023.

M. Pierre Moscovici. – Je suis ici en tant que président du HCFP, et non au titre de la Cour des comptes. Je pourrai revenir pour vous présenter le titre relatif aux finances publiques dans le rapport public annuel que je rendrai au Président de la République et au Parlement le 15 mars prochain, mais je m’en tiendrai ce matin à cette compétence limitée.

Nous disposons de très peu d’éléments. Les dispositions du PLFRSS réduisent le déficit de 13 milliards d’euros en 2030, et pas au-delà ; le déficit public se réduirait donc de 0,4 point de PIB, toutes choses égales par ailleurs à cet horizon. Les informations transmises au HCFP ne lui ont pas permis d’évaluer l’incidence de moyen terme de la réforme des retraites sur les finances publiques, notamment sur les dépenses publiques. Le Gouvernement ne nous a pas précisé le nombre de personnes devant décaler leur départ ni le montant de leur retraite – *a fortiori*, il ne prévoit pas ceux qui anticipent...

En outre, le chiffrage du Gouvernement ne prend en compte que les effets mécaniques des mesures prévues ; il ne tient pas compte des dépenses supplémentaires annoncées sur l’invalidité, l’indemnité journalière, les indemnités chômage, l’allocation aux adultes handicapés (AAH) qui devraient découler du maintien, sur le marché du travail, de salariés âgés. À l’inverse, il ne mentionne pas le surcroît de recettes dû à la hausse du taux d’emploi aux âges élevés et au surcroît de production en résultant. Le gain dégagé par la réforme des retraites ne suffira pas, à lui seul, à restaurer des marges de manœuvre suffisantes.

Ce n'est pas notre métier de mesurer l'impact des grèves, mais, en général, l'impact est peu élevé à court terme sur les finances publiques. Par exemple, les coûts du conflit du 1995 - le plus dur - se sont élevés à 0,1 point de PIB, ce qui est assez négligeable. Cet effet de court terme est souvent rattrapé ensuite. Depuis 1995, ces coûts ont tendance à se réduire et les mouvements sociaux s'organisent autrement. S'il y en a, ces effets sont très limités économiquement.

Enfin, je n'ai pas assez d'informations pour répondre pertinemment sur les marges de manœuvre dont nous disposons.

Mme Raymonde Poncet Monge. - Nous regrettons également le caractère incomplet des éléments transmis par le Gouvernement, qui ne permettent pas d'évaluer l'impact à moyen terme de la réforme. Nous naviguons à vue.

Vous êtes certes tenu à évaluer les impacts de la réforme sur le système des retraites, mais vous n'avez pas élargi l'étude en mesurant notamment les dépenses supplémentaires sur le chômage ou le revenu de solidarité active (RSA) induites par la réforme - le Conseil d'orientation des retraites (COR) indique que le report de l'âge légal de 62 ans à 64 ans implique une hausse de 3,9 milliards d'euros des dépenses des prestations hors retraites. Même si cela ne relevait pas de la commande qui vous a été passée, il s'agit là d'un point aveugle de votre rapport.

Vous estimez que le départ à la retraite de 50 000 personnes sera décalé cette année, nonobstant ce que vous avez indiqué concernant les personnes qui ne surcotisent plus, le mécanisme des surcotes étant écrasé par cette réforme. Vous avez calculé les recettes induites par les cotisations de ces 50 000 personnes, mais, parmi ces personnes, combien sont en emploi ? Combien sont au chômage ? Combien sont en inactivité, ni en emploi ni en retraite ?

M. Bernard Jomier. - Vous avez longuement insisté sur la nécessité d'avoir une loi de programmation des finances publiques, mais cette loi est politique. Nous avons tenté de débattre avec le Gouvernement de la structure de la dépense publique, qui a augmenté et demande des investissements lourds. Or la part relative au financement de nos services publics s'est réduite, y compris pour des fonctions régaliennes comme la justice, qui sont en grande difficulté, ainsi que les installations ferroviaires, par exemple, alors que les transferts vers les entreprises et les ménages ont très fortement augmenté. Nous avons tenté d'ouvrir ce débat lors de la dernière loi de financement de la sécurité sociale. Le Conseil d'analyse économique lui-même souligne que, si certains transferts vers les entreprises sont utiles pour l'emploi, d'autres sont inefficaces. Pourtant, il n'est pas possible de mener ce débat, et le Gouvernement ferme la porte à toute évolution en la matière. Vous en conviendrez, il est difficile pour des assemblées politiques d'approuver des lois de programmation des finances publiques sans discuter de la structure de la dépense publique.

Par ailleurs, si les dépenses pour la compétitivité ont été importantes ces vingt dernières années, notamment en ce qui concerne les exonérations en direction des entreprises, on constate que le commerce extérieur ne se porte pas mieux et que la réindustrialisation du pays demeure très faible, alors que les impacts climatiques de cette politique ne peuvent pas être ignorés, sans même parler de ses conséquences en matière de souveraineté. Faut-il poursuivre dans cette direction ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Vous indiquiez que les finances publiques avaient besoin de transparence ; je suis d'accord, mais nous en sommes encore très loin... Les 2 milliards d'euros annuels d'exonérations de cotisations retraite dont bénéficient les employeurs ne devraient-ils pas être au moins compensés par l'État ?

Ma seconde question porte sur la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). La revalorisation des pensions minimales à 1 200 euros bruts affectera les collectivités, qui devront payer 800 millions d'euros supplémentaires en raison de cette réforme, sans que l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires soit compensée. Ne faudrait-il pas un mécanisme de compensation par l'État de ces dépenses des collectivités territoriales ?

Mme Monique Lubin. – Cette réforme est présentée comme la « mère des réformes ». Vous venez de confirmer que, malgré les éléments insuffisants en votre possession, les effets de cette réforme seront minimes, et loin d'être suffisants pour faire baisser à eux seuls le niveau de la dette. Vous insistez sur la nécessité de maîtriser la dette, ce dont personne ne disconvient, mais, lorsque l'on parle de réduire la dette, on cite immédiatement la baisse des dépenses. Vous précisez qu'il ne serait opportun ni d'abaisser les dépenses de manière draconienne ni d'augmenter les impôts ; les marges de manœuvre semblent donc réduites. Pensez-vous que les baisses d'impôts, considérables ces cinq dernières années, doivent durer éternellement ?

M. Pierre Moscovici. – Mes réponses concernant la structure des recettes et des dépenses sociales ou les compensations aux collectivités sont limitées non seulement par mes compétences d'aujourd'hui – j'interviens en tant que président du HCFP –, mais plus encore par la nature étroite des informations dont je dispose. En 2023, selon une estimation qui nous semble réaliste, la réforme aura un coût de 400 millions d'euros.

Vous m'interrogez sur le chômage supplémentaire parmi les personnes de 60 ou de 61 ans qui ne sont pas à la retraite. En 2018 – l'étude date un peu –, France Stratégie a estimé que la moitié de ces personnes étaient en activité, 10 % au chômage, et un tiers inactives. On estime que, en 2023, 50 000 personnes décaleront leur départ du fait de la réforme. Sans réforme, ces personnes seraient parties dès leurs 62 ans cette année, à partir d'octobre. Ce chiffre représente le quart des 200 000 personnes qui

partent chaque année en retraite dès l'âge légal atteint, sur un peu plus de 700 000 départs annuels. Là encore, cette estimation est réaliste, mais nous ne disposons pas d'informations supplémentaires, et il s'agit d'un calcul fait sur un coin de table.

Notre avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques a été critique : nous estimions que la trajectoire retenue par le Gouvernement n'était pas assez ambitieuse, et que ses hypothèses de croissance étaient trop optimistes. Néanmoins, il est impératif de disposer d'une loi de programmation des finances publiques au regard de nos règles internes : le Haut Conseil, par exemple, doit travailler sur des écarts par rapport à des objectifs fixés par la programmation des finances publiques. Nous sommes un élément du bloc de constitutionnalité, et, sans loi de programmation, les choses peuvent devenir « gazeuses ». Nous ne sommes pas à l'abri d'un processus de finances publiques mal éclairé, peu transparent et discontinu. Il y a un vrai risque juridique, comme chacun le sait, et il n'est pas prudent de le sous-estimer.

Dans une autre vie, j'étais commissaire à Bruxelles en charge des finances publiques. Par chance, il n'y a pas, en ce moment, de règle de finances publiques européenne opérationnelle. Mais cela est conjoncturel, et des règles seront rétablies, car, sans règle, pas de boussole : la Commission européenne a besoin d'une programmation des finances publiques pour fonder ses décisions. Elle pourrait, à un moment donné, estimer que cet élément est fondamental pour obtenir un certain nombre de financements européens.

Sur un plan formel, il est important d'insister : l'absence de loi de programmation des finances publiques n'est pas une bricole : elle constitue un problème substantiel.

Monsieur Jomier, vous alliez plus loin. En effet, il y a un paradoxe français : nous avons le plus haut niveau de dépense publique de l'Union européenne après le Danemark, avec un taux de 58 % du PIB, et, pourtant, les Français perçoivent une dégradation de certains services publics. Avant l'élection présidentielle, en décembre 2021, la Cour des comptes avait publié une série de notes structurelles démontrant un certain nombre de défaillances. Par exemple, la politique du logement française est deux fois plus coûteuse que la moyenne européenne, mais n'est pas jugée comme plus performante, y compris par rapport à son objectif central de délivrer des logements sociaux. Je ne plaide pas pour diviser par deux les dépenses de ce domaine, mais il y a problème d'efficacité. Deuxième exemple, notre système d'éducation est puissant, massif et coûteux, mais il se dégrade, comme le prouvent les enquêtes du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa). Là encore, cela prouve qu'il y a un problème d'efficacité de la dépense publique.

France Stratégie considère que les transferts vers les entreprises ont un effet plutôt positif sur la compétitivité. Il est absolument nécessaire de faire la revue et de soulever le capot des dépenses publiques, d'investir dans ce qui marche, et d'économiser et de maîtriser la dépense sur ce qui ne fonctionne pas. Je n'ai pas toutes les réponses. La Cour des comptes participera à cet exercice. C'est indispensable, sous peine de subir un paradoxe coûteux, nos compatriotes se plaignant d'un excès de dépenses financé par des prélèvements – l'un d'entre vous a parlé de ras-le-bol fiscal –, alors que les services publics sont perçus comme peu fonctionnels. Il faut donc améliorer la qualité de la dépense publique. Quelles que soient les préférences politiques, chacun doit participer à cet objectif : personne ne peut se satisfaire d'un haut niveau de dépense et d'une faible qualité de prestations. Si, de surcroît, l'endettement est massif, et que l'on ne peut financer ni l'existant ni l'avenir, on se retrouve pris dans un nœud gordien singulier...

La question des baisses d'impôts a été posée. J'ai déjà dit, en septembre, en tant que Premier président de la Cour des comptes, puis en tant que président du HCFP, que, si l'on doit maîtriser nos finances publiques, donc réduire nos déficits et notre dette, il n'y a que trois voies : muscler notre croissance – les taux de croissance seront limités ces prochaines années, et nous ne sommes pas à l'aube d'années extraordinaires –, maîtriser les dépenses, agir sur les recettes. Or nous constatons l'existence d'un plafond de consentement à l'impôt pour tous chez nos concitoyens, quelle que soit leur classe sociale. Le message de la Cour des comptes est que, en l'état, avec une croissance faible et des dépenses qui continuent d'augmenter, nous n'avons pas les marges de manœuvre pour faire des baisses d'impôt sèches, c'est-à-dire non compensées par d'autres hausses d'impôt ou une maîtrise des dépenses. Le Gouvernement a ainsi choisi d'étaler certaines décisions, car des baisses d'impôt sèches auraient eu pour seul effet de creuser le déficit.

Un travail en profondeur sur la qualité de la dépense publique est absolument impératif pour réduire l'écart entre la perception d'une dégradation des services publics malgré les dépenses publiques très élevées, et des prélèvements obligatoires très pesants.

M. Philippe Mouiller. – J'ai le sentiment de retrouver le même discours que vous teniez il y a quelques mois, lors de votre audition sur le PLFSS : même s'il y a des éléments nouveaux de réforme, la situation semble assez équivalente, avec les mêmes interrogations sur la pertinence des taux de croissance envisagés et le volume des dépenses.

Votre rôle est limité aujourd'hui à l'analyse de la situation en 2023, ce qui crée une certaine frustration pour nous. Vous évoquez des principes généraux. Ma question est simple : en lien avec ces réformes des retraites, l'augmentation du temps de travail est-elle un levier essentiel pour éventuellement contrecarrer le scénario étroit évoqué ?

M. Olivier Henno. – Vous avez précisé que vos propos étaient calibrés par votre compétence de président du HCFP. Nous avons besoin d'éclairage et de transparence sur les dépenses publiques. Vous m'avez convaincu : l'absence de loi de programmation des finances publiques représente un risque juridique, mais aussi politique et démocratique.

Nos niveaux de dette et de prélèvement sont élevés, mais les services publics sont perçus comme peu efficaces. Nos concitoyens ne peuvent pas l'accepter : à tous les niveaux, dans les classes populaires et les classes moyennes, ils se demandent où va l'argent. Cette question paraît basique et simple, mais elle nous interpelle.

Vous avez indiqué que, depuis 2000, la dette a progressé de 55 points pour la France et de 41 points pour l'Italie. Cette loi de programmation nous permettrait-elle de disposer d'éléments comparatifs sur la structure de nos dépenses, des transferts et des investissements, pour comparer notre situation avec celle de nos voisins européens ? En tant que rapporteur pour la branche famille, je suis étonné du manque de parangonnage concernant les politiques familiales en Europe, alors que la natalité est en berne.

M. Daniel Chasseing. – Vous nous avez rappelé que, si la dette de la France, rapportée au PIB, était identique à celle de l'Allemagne en 2000, elle a depuis augmenté de 55 points, alors que des efforts importants étaient faits dans d'autres pays pour la maîtriser.

La charge de la dette augmente : de 30 milliards d'euros en 2020, elle va bientôt passer à 40 ou 50 milliards. On gagnait en empruntant, mais tout a changé avec la guerre en Ukraine et l'inflation.

Nos dépenses publiques générales doivent être maîtrisées et plus efficaces. Mais le Président de la République indique qu'il faut augmenter le budget des armées, de la santé, de l'éducation, peut-être à raison. Que rest-t-il à maîtriser et à orienter dans les dépenses ? Ne faudrait-il pas disposer de davantage de recettes, par exemple en réindustrialisant, comme l'Allemagne l'a fait en 2000 ?

Cette réforme ne va pas rapporter énormément, mais il est toujours bon d'équilibrer le budget de la sécurité sociale. Ne faut-il pas une loi de programmation pour la réindustrialisation du pays, pour augmenter nos recettes et nous permettre de progressivement rembourser notre dette, afin que nous n'allions pas complètement dans le mur ?

Mme Florence Lassarade. – Ma question porte sur un détail, qui montre que l'État ferait mieux de faire de la pédagogie que de la démagogie : le cumul emploi-retraite des médecins était limité par le fait que les médecins devaient continuer à payer leur cotisation retraite. Nous avons finalement décidé de les exonérer de cette cotisation, mais la caisse de retraite des médecins paie la différence, et, en conséquence, n'augmente pas les pensions des médecins.

Le coût de l'opération est nul pour l'État, mais, du point de vue de la confiance dans le système et de l'adhésion des médecins à cette réforme des retraites, l'effet est catastrophique. Cela sera-t-il pareil à d'autres niveaux ?

Mme Frédérique Puissat. – Une loi de programmation des finances publiques est nécessaire ; nous en sommes convaincus. Pour qu'elle soit acceptable, elle doit s'inscrire dans le temps. Mais, si cette réforme est la « mère des réformes », comment expliquez-vous le caractère incomplet des éléments transmis, qui ne nous permettent pas de faire le travail de pédagogie nécessaire ?

M. Pierre Moscovici. – Je n'ai pas répondu sur cette expression de « mère des réformes » : cette réforme ne suffira pas à équilibrer nos finances publiques. Si c'est une mère, elle aura des enfants, et ce ne sera pas la dernière réforme.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Il y en a tous les cinq ans !

M. Pierre Moscovici. – Dans les calculs rendus publics, on sait qu'il y aura d'autres exercices à reprendre après 2030.

Premièrement, il est évident que la durée de travail est un facteur de croissance : le travail, le capital, l'innovation sont des facteurs de croissance. Mais il est également évident que l'arbitrage entre temps de travail, temps de loisir et temps de la vie est un choix profondément politique.

Deuxièmement, si l'on considère que cette réforme des retraites est une prémisses nécessaire pour réformer un système qui n'est pas finançable en l'état, ce qui correspond à la position de la Cour des comptes, il n'y a que trois leviers : l'augmentation des cotisations, la dégradation des pensions, l'augmentation de la durée de travail.

Nous nous sommes prononcés à plusieurs reprises sur la nécessité d'allonger la durée du temps de travail. Je ne me prononcerai pas sur les modalités de la réforme, qu'il vous revient de définir, en lien avec le Gouvernement et les partenaires sociaux. Nous sommes une institution experte qui délivre des avis importants, mais nous ne sommes pas à votre place. En 2001, lors du passage à l'euro – j'étais alors ministre des affaires européennes –, on parlait de l'Allemagne comme de « l'homme malade de l'Europe ». Les temps ont changé si l'on regarde les performances de notre commerce extérieur, de notre industrie, de nos finances publiques. Si les présidents de la République et les formations dominantes ont changé, les choses ne changent pas, ce qui devrait nous inciter à mener une réflexion collective sur ces sujets.

J'ai été ministre des finances en pleine crise financière. La charge de la dette était alors le deuxième budget de l'État. Je n'avais aucune marge de manœuvre ! Nous nous approchons d'une situation similaire. Le budget de la défense, qui représente 41 milliards d'euros – 50 milliards avec les pensions –, sera sans doute réévalué dans la loi de programmation militaire, pour laquelle il faudra trouver des moyens de financement.

Je le redis, la charge de la dette pourrait atteindre 44 milliards d'euros : c'est la dépense publique la plus stupide, la plus inerte, la plus improductive, la plus inefficace et la plus absurde ! Chaque euro que nous consacrons à rembourser la dette est un euro en moins pour le travail, la justice, la sécurité, l'écologie, l'éducation, la recherche... Certains semblent avoir une préférence pour la dette, mais cela n'a pas de sens : cette dépense publique stérilise tout.

Nous sommes sortis de la période des taux d'intérêt négatifs, et nous entrons dans celle où la charge de la dette augmente en raison du poids des obligations indexées sur l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt, qui va continuer, comme l'a annoncé Mme Lagarde il y a encore deux jours. D'où la nécessité de disposer d'une loi de programmation des finances publiques. La question est juridique, car il ne s'agit pas d'une simple formalité : à un moment donné, on est rattrapé par la patrouille ! Mais le sujet est également politique et démocratique : il faut éclairer nos concitoyens sur la structure des dépenses et des recettes. C'est la mission du Gouvernement, mais la Cour des comptes contribue aussi, par ses rapports, à apporter un certain nombre d'éclairages et d'informations.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

M. Olivier Dussopt,
ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

Réunie le mercredi 25 janvier 2023, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission procède à l'audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons cet après-midi M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

Monsieur le Ministre, pour notre première audition relative à la réforme des retraites, nous entendions ce matin M. Moscovici sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Nous avons pu déplorer ensemble le caractère restreint du champ de cet avis, dans la mesure où les informations transmises par le Gouvernement n'ont pas permis au Haut Conseil d'exposer les effets de la réforme dans leur globalité.

Forte de ce « retour d'expérience », je forme le vœu que nos rapporteurs soient en mesure, le 1^{er} mars prochain, de livrer à la commission les éléments dont elle aura besoin pour se prononcer ; ce n'est pas parce que cette réforme s'inspire du désormais fameux amendement Savary que nos exigences s'en trouvent amoindries.

M. Olivier Dussopt, ministre. – Avant tout, je tiens à revenir brièvement sur la méthode retenue par le Gouvernement.

Cette réforme vient après quatre années de débat et quatre mois de concertation. L'ensemble des partenaires sociaux et les représentants de tous les groupes politiques des deux assemblées ont été reçus au ministère du travail comme à Matignon. Cette concertation a été fructueuse : nous avons certes constaté un certain nombre de désaccords, mais nous avons aussi construit des convergences, qu'il s'agisse des carrières longues ou de la pénibilité.

De telles convergences n'emportent évidemment pas l'adhésion à la réforme dans sa globalité. Mais l'ensemble des partenaires sociaux ont participé à ces concertations du début jusqu'à la fin. En outre, ces réunions ont permis d'avancer sur un certain nombre de sujets et d'apporter au texte, dès sa présentation, un certain nombre d'améliorations qui sont le fruit de travaux ou de demandes des parlementaires.

Premièrement, nous mettons fin à certaines injustices héritées du passé, en particulier dans le cadre des travaux d'utilité collective (TUC). Entre le milieu des années 1980 et le tout début des années 1990, plusieurs centaines de milliers de personnes, qui demandent aujourd'hui la liquidation de leurs droits, constatent que les périodes de travail accomplies à ce titre n'ont pas été comptabilisées. Nous allons également mettre un terme aux anomalies que présentent d'autres types de contrats qui n'étaient pas assujettis à cotisations.

Deuxièmement, nous avons prévu la revalorisation des pensions les plus faibles pour les retraités disposant d'une carrière complète. La retraite minimale sera garantie à hauteur de 85 % du Smic, non seulement pour les nouveaux retraités, mais aussi pour les retraités actuels. Selon nos estimations, 1,8 des 17 millions de retraités que compte notre pays sont concernés.

Troisièmement, nous avons modifié ou complété un certain nombre de dispositions relatives aux retraites agricoles, adoptées dans le cadre des deux propositions de loi Chassaigne. À ce titre, le Parlement a voté, pour les exploitants, la garantie d'une retraite minimum à 85 % du Smic pour une carrière complète. Malheureusement, un certain nombre d'entre eux doivent cesser leur activité de manière anticipée, du fait d'incapacités et d'inaptitudes physiques dues à la pénibilité de leur métier : ils sont donc privés de cette retraite minimum, que nous élargissons aux retraités ayant fait valoir leurs droits à pension pour ces motifs. Ce sont ainsi 45 000 nouvelles personnes qui bénéficieront des garanties Chassaigne. Nous aurons également à travailler sur la proposition de loi de M. Dive, transposant au régime agricole le système des vingt-cinq meilleures années applicable au régime général.

J'en suis convaincu : les débats nous permettront d'améliorer encore ce texte, notamment pour ouvrir des pensions de réversion aux enfants en situation de handicap qui perdent leurs parents. Je sais que la Haute Assemblée est particulièrement attentive à ce sujet.

J'en viens aux principales caractéristiques de la réforme que nous présentons.

Tout d'abord, il s'agit d'une réforme d'équilibre, qui répond à la situation décrite par le Conseil d'orientation des retraites (COR), à savoir un déficit structurel, prolongé et accru d'année en année.

À la page 11 de son rapport, le COR précise que, quels que soient la convention et le scénario retenus, le système est déficitaire sur les vingt-cinq prochaines années. Selon l'hypothèse centrale retenue par le conseil, le déficit atteint 1,8 milliard d'euros dès 2023, puis se creuse à 12,4 milliards d'euros en 2017 et à 25 milliards d'euros en 2040.

Notre attachement commun au système par répartition doit nous conduire à prendre les décisions les plus responsables pour assurer l'équilibre : ignorer la dégradation du solde, c'est prendre le risque de condamner le système par répartition. En effet, il n'y a pas que les dépenses qui comptent ; il y a aussi les recettes.

Nous voulons léguer aux générations futures un véritable système de protection. Dans ce cadre, un certain nombre d'options peuvent être discutées. Toutefois, la diminution du niveau des pensions est inconcevable à nos yeux et la hausse des prélèvements obligatoires serait contradictoire avec tout ce que nous faisons depuis plus de cinq ans pour la compétitivité, le marché du travail et le pouvoir d'achat des Français. Nous ne pouvons pas non plus laisser la dette filer au cours des dix prochaines années - cela représenterait 150 milliards d'euros d'endettement supplémentaire -, d'autant que notre pays est déjà lourdement endetté et que l'on assiste à la remontée des taux obligataires.

Voilà pourquoi nous devons collectivement travailler un peu plus longtemps : l'âge légal sera relevé progressivement de trois mois par an à compter du 1^{er} septembre prochain, pour atteindre 63 ans et 3 mois à la fin du quinquennat et 64 ans en 2030. S'y ajoute une accélération de la mise en œuvre de la réforme dite « Touraine », à raison d'un trimestre par an, pour atteindre la durée de cotisation de quarante-trois ans à la fin du quinquennat.

Ces mesures ne surprendront pas le Sénat : elles rejoignent un amendement adopté chaque année par la Haute Assemblée lors de l'examen du PLFSS.

En parallèle, nous maintenons à 67 ans l'âge de suppression de la décote. Cet âge peut paraître élevé. Toutefois, je rappelle que, chaque fois que l'âge de départ à la retraite a été relevé, l'âge d'annulation de la décote a été relevé en conséquence. En le maintenant à 67 ans, nous réduisons la période d'application de la décote et nous protégeons les assurés les plus fragiles, notamment les femmes ; beaucoup de celles et ceux qui vont aujourd'hui jusqu'à 67 ans ont connu des carrières plus hachées que la moyenne.

Cet effort, que nous demandons à tous - salariés, indépendants, fonctionnaires et assurés de régimes spéciaux -, permettra de dégager quelque 18 milliards d'euros de marges de manœuvre en 2030. Ces crédits seront dédiés pour les deux tiers au retour à l'équilibre et pour un tiers au financement de mesures de justice et de progrès.

Il s'agit bel et bien d'une réforme de justice.

Le principe retenu est bien de travailler plus longtemps ; mais il ne s'appliquera pas à tous et pas de la même manière pour les uns et les autres.

Premièrement, nous voulons mieux prendre en compte les carrières les plus longues en améliorant le dispositif en vigueur depuis 2003, afin de le rendre plus juste et plus lisible. Lorsque l'âge légal de départ sera de 64 ans, à l'horizon 2030, il restera à 58 ans pour ceux qui ont commencé à travailler avant 16 ans, dans des conditions facilitées par rapport à aujourd'hui, puisque nous réduirons la condition de durée d'assurance exigée ; il sera de 60 ans pour ceux qui ont commencé entre 16 et 18 ans – c'est un nouveau palier que nous créons, en cohérence avec notre soutien à l'apprentissage ; et il sera de 62 ans pour ceux qui ont commencé entre 18 et 20 ans.

En outre, le dispositif protégera mieux les femmes, en prenant en compte les périodes de congé parental pour le calcul de la durée d'assurance.

Ce ne sont pas là des mesures anecdotiques ou marginales, mais des améliorations substantielles. Le seul dispositif permettant d'inclure des trimestres de congé parental pour cotiser au titre de l'assurance vieillesse concerne 1,9 million de femmes chaque année.

Pour la sincérité de nos débats, je précise que vous ne trouverez pas trace desdites mesures dans ce PLFRSS, et pour cause : elles sont de nature réglementaire. Néanmoins, le tableau d'équilibre financier en traduit le coût et, partant, l'engagement du Gouvernement.

Deuxièmement, les personnes invalides, en situation d'inaptitude ou d'incapacité permanente pourront toujours partir à 62 ans avec une retraite à taux plein, ce qui permettra de maintenir le nombre de départs anticipés au même niveau qu'aujourd'hui. De même, les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant donné lieu à un taux d'incapacité supérieur ou égal à 20 % pourront partir de manière automatique, sans l'avis médical supplémentaire exigé actuellement. Nous faciliterons aussi les conditions de départ pour les personnes présentant un taux d'incapacité supérieur à 10 % et inférieur à 20 %.

Les travailleurs en situation de handicap pourront toujours prendre leur retraite à partir de 55 ans – ils font aujourd'hui l'objet de deux conditions cumulatives ; nous ferons en sorte qu'un seul des deux critères soit exigé à l'avenir – et les travailleurs exposés à l'amiante conserveront la possibilité de partir à 50 ans.

Ainsi, nous facilitons l'accès aux systèmes de protection pour bon nombre de salariés et, globalement, l'augmentation du temps de travail ne sera pas de deux ans, mais d'un peu plus de six mois. Pour les 20 % de retraités percevant les pensions les plus faibles, le décalage sera même plutôt de l'ordre d'un trimestre.

Toujours au nom de la justice, nous devons donner plus de place au travail des seniors : c'est une condition du plein emploi et de la réussite de la réforme.

Si la formation et l'accompagnement de l'emploi des seniors ne relèvent pas de ce texte, c'est le cas des dispositions facilitant les transitions.

Nous simplifions l'accès à la retraite progressive, deux ans avant l'âge légal de départ, dispositif que nous ouvrons à la fonction publique. Nous facilitons l'accès au cumul emploi-retraite en le rendant contributif : aujourd'hui, un retraité qui occupe un emploi cotise pour l'assurance vieillesse sans pour autant en tirer de droits. Ainsi, nous autoriserons une seconde liquidation, qui permettra une revalorisation du niveau des retraites, qu'il s'agisse du régime de base ou des régimes complémentaires.

Nous allons créer un index seniors, que nous entendons appliquer à toutes les entreprises de plus de 300 salariés. Nous prévoyons un dispositif de sanctions financières, comparable à celui de l'index de l'égalité professionnelle femmes-hommes, pour les entreprises qui refuseraient cette obligation de publicité. À l'issue des discussions avec les représentants des employeurs et avec les syndicats, qui ont considéré cet index comme un outil intéressant, une obligation renforcée de dialogue social a semblé plus pertinente qu'une sanction financière en cas de non-respect d'objectifs sur la base des indicateurs et des évolutions connues. L'emploi des seniors a donc été réinscrit parmi les items de la gestion des emplois et des parcours professionnels, faisant l'objet d'une obligation de négociation triennale.

Il s'agit également d'une réforme de progrès.

Tout d'abord, nous entendons mieux prévenir l'usure professionnelle et, à cette fin, améliorer la prise en compte de la pénibilité.

Nous voulons faciliter et renforcer les droits acquis au titre du compte professionnel de prévention (C2P). Nous allons ainsi abaisser de 120 à 100 le nombre de nuits travaillées par an pour obtenir des points. Nous allons mieux protéger les travailleurs dits « poly-exposés ». Non seulement les points du C2P sont déplafonnés, mais ils pourront être utilisés pour financer un congé de reconversion. Grâce à ce dispositif, un salarié pourra arrêter son activité en restant rémunéré pour suivre une formation qualifiante lui permettant d'envisager une reconversion. Cette réorientation est souvent le meilleur moyen de prévenir la pénibilité et les conséquences de l'usure.

Nous voulons aussi travailler sur les trois critères ergonomiques dont nous avons constaté, en 2017, combien ils étaient difficiles à appliquer de manière individuelle, en particulier dans les petites entreprises : le port de charges lourdes, les postures pénibles et les vibrations mécaniques.

Nous souhaitons que les branches professionnelles négocient des accords de prévention de l'usure professionnelle sur la base d'une notification par la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) des métiers qui sont, potentiellement, les plus exposés à la pénibilité. Cette branche sait le faire, en étudiant les taux d'accidentologie et la prévalence des maladies professionnelles, ou encore en s'appuyant sur un certain nombre de travaux, comme l'enquête Surveillance médicale et risques professionnels (Sumer). Ces accords de prévention pourront être cofinancés par la branche à hauteur de 1 milliard d'euros pendant le quinquennat, soit à un rythme cinq fois supérieur à ce que nous connaissons aujourd'hui.

Ces métiers feront l'objet d'un suivi médical renforcé articulé autour de la visite médicale professionnelle à 45 ans, adoptée par le Parlement dans le cadre de la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail, et d'une nouvelle visite obligatoire à 61 ans. Ainsi, ceux qui souffrent des conséquences de l'usure professionnelle seront sûrs de pouvoir bénéficier d'un départ anticipé.

Le chiffre de 100 000 départs anticipés pour problèmes physiques n'est pas acceptable. Nous ne pouvons pas nous satisfaire de mesures de réparation ; il faut avant tout accéder à la retraite en bonne santé. C'est pourquoi la prévention reste l'une de nos priorités.

Cela étant, nous allons aussi faire en sorte que ce suivi médical renforcé permette des départs anticipés sous l'angle de la réparation : si efficaces soient-ils, les dispositifs de prévention ne pourront jamais concerner tout le monde. En outre, un certain nombre de travailleurs sont d'ores et déjà exposés à cette usure.

L'augmentation de la pension minimale traduit un engagement pris par le Président de la République lors de la campagne. Nous entendons garantir une pension minimale représentant 85 % du Smic pour une carrière entièrement cotisée à hauteur du Smic. Concrètement, nous allons revaloriser le minimum de pension de 100 euros par mois à compter du 1^{er} septembre 2023 ; il atteindra 1 200 euros par mois pour une carrière complète, ce qui passe par une revalorisation du minimum contributif majoré et du minimum contributif de base.

Pour que cette garantie soit pérenne, nous prévoyons une indexation sur le Smic du minimum de pension à la liquidation. Nous savons que 200 000 retraités par an, soit un quart des départs à la retraite, bénéficieront, grâce à cette réforme, d'une revalorisation. J'y insiste, cette dernière s'appliquera aussi aux retraites actuelles, ce qui représente 1,8 million de personnes.

Il s'agit, enfin, d'une réforme d'équité.

Améliorer la solidarité entre générations, c'est aller au bout de la promesse d'équité du régime par répartition. Voilà pourquoi nous entendons fermer certains régimes spéciaux de retraite, qui nous paraissent désormais archaïques ou source d'injustices.

Nous fermerons donc les régimes spéciaux de retraite de la RATP, des industries électriques et gazières, des clercs et employés de notaires, de la Banque de France et du Conseil économique, social et environnemental (Cese). Nous le ferons en respectant le contrat social : ces régimes seront uniquement fermés pour les personnes embauchées à compter du 1^{er} septembre 2023.

L'équité commande de demander à l'ensemble des actifs de travailler un peu plus longtemps : les entreprises salariant des personnels relevant des régimes spéciaux devront donc ouvrir très rapidement des négociations pour créer des périodes de convergence, comme après la réforme de 2010, et ainsi relever de deux ans l'âge de départ à la retraite.

Quant aux indépendants, ils doivent avoir les mêmes droits que les salariés pour un même montant de prélèvement. C'est pourquoi, parallèlement à l'examen de ce texte, nous engagerons la réforme de l'assiette sociale, pour la concrétiser dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2024. Nous veillerons à ce que les indépendants réalisant une carrière complète bénéficient pleinement de la garantie de retraite minimale.

Enfin, cette réforme nous permet de mettre un terme à quelques irritants. Ainsi, nous proposons de mettre fin au processus d'unification du recouvrement entre l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), l'Agirc-Arrco et la Caisse des dépôts et consignations.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Il y a cinq ans que la majorité sénatoriale s'entend répondre, y compris de la part des ministres, que ce n'est pas le moment de mener cette réforme des retraites.

Nous ne sommes pas dogmatiques. C'est la réalité des budgets et la réalité démographique qui nous conduisent à dresser ce constat : nous ne pouvons pas maintenir tel quel le système de retraites par répartition. Or nous voulons préserver ce modèle qui nous est cher.

Tout d'abord, vous fondez la trajectoire de retour à l'équilibre du système de retraites à l'horizon 2030 sur un taux de chômage à 4,5 %. Certes, le chômage est en baisse, mais cette projection n'est-elle pas trop optimiste ? Ne faudrait-il pas examiner en détail d'autres scénarios ?

Ensuite, pouvez-vous détailler les mécanismes de solidarité interbranches prévus par le Gouvernement ? Ont-ils vocation à être renforcés lors de l'examen du texte ?

Vous prévoyez un fonds d'investissement dédié à la prévention de l'usure professionnelle financé par la branche AT-MP et doté de 1 milliard d'euros au cours du quinquennat. S'agit-il de dépenses nouvelles ou certaines dépenses de prévention existantes sont-elles réorientées vers le fonds ? Les agents chimiques dangereux seront-ils pris en compte à ce titre ?

Enfin, pourquoi reporter au PLFSS pour 2024 la refonte de l'assiette sociale des travailleurs indépendants ? Pouvez-vous confirmer que l'ensemble de ces assurés, y compris les non-salariés agricoles, seront concernés par cette mesure ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse. – Merci, Monsieur le Ministre, d'avoir rejoint les propositions de la majorité sénatoriale, même si nous avons privilégié un calendrier un peu plus modéré. En outre, nous souhaitons disposer d'éléments d'évaluation plus précis que le document de présentation de la réforme.

Les micro-entrepreneurs relevant du régime général bénéficieront du minimum contributif, contrairement, semble-t-il, aux allocataires de la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav). Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ? Par ailleurs, allez-vous faire contribuer les régimes complémentaires au titre du minimum contributif ?

Pour ce qui concerne l'usure professionnelle, la visite médicale prévue à 61 ans est tout à fait intéressante ; peut-être même pourrait-elle intervenir plus tôt. Prévoyez-vous également une visite médicale ou sociale pour les personnes qui ne sont pas dans l'emploi ?

Prévoyez-vous un projet de loi « travail » pour définir un certain nombre de mesures en faveur de l'emploi des seniors, parallèlement à ce texte qui est de nature budgétaire ?

Pour ce qui concerne les carrières longues, les personnes ayant commencé à cotiser entre 16 et 18 ans devront atteindre quarante-quatre années de cotisation à compter de la génération 1965 : il me semble difficile d'expliquer aux personnes concernées qu'elles devront travailler plus longtemps que les autres. Pourquoi les y contraindre ?

Avec cette réforme, vous annoncez qu'il ne sera plus nécessaire de finir dans un emploi relevant de la catégorie active pour bénéficier de ses avantages ; or il nous semble que c'est déjà le cas. C'est la réponse que nous apportent un certain nombre de caisses, de même que les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. – La réforme est censée s'appliquer au 1^{er} septembre prochain : pour certaines collectivités territoriales et certaines entreprises, une entrée en vigueur si rapide pose problème. Le tuilage entre le futur retraité et son remplaçant exige parfois d'anticiper le départ d'un an ; ce choix risque de compliquer l'organisation de beaucoup de structures. De même, les enseignants ne peuvent pas partir en cours d'année.

Le coût d'une cotisation vieillesse dé plafonnée, envisagée par le passé, par exemple jusqu'à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale (Pass), a-t-il fait l'objet d'évaluations ?

En outre, pouvez-vous nous confirmer que la revalorisation des retraites minimales concerne les polypensionnés ?

Pour ce qui concerne les régimes spéciaux, peut-on envisager des conventions de compensation avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) pour que les cotisations des nouveaux entrants permettent de financer les pensions, sur le modèle de ce qui a été fait pour la SNCF ? Que va devenir le solde de la caisse de retraite de la Banque de France, qui représente tout de même un peu plus de 15 milliards d'euros ?

En matière de droits familiaux, prévoyez-vous d'aller plus loin pour, à tout le moins, ne pas dissuader les femmes d'avoir des enfants ? Pour rétablir l'équilibre du système de retraites par répartition, il faut inverser la courbe, actuellement décroissante, du nombre d'actifs. Envisagez-vous des actions complémentaires ? Dans cet esprit, le fonds de réserve des retraites devrait être sanctuarisé ; c'est le moyen de se prémunir de futurs chocs démographiques, comme celui que l'on connaît aujourd'hui.

Enfin, depuis cinq ans, je suis particulièrement vigilante à la retraite des élus, en particulier des élus percevant des indemnités inférieures à la moitié du plafond mensuel de la sécurité sociale, à savoir 1 833 euros. Depuis 2013, ceux qui perçoivent des indemnités supérieures à la moitié du plafond relèvent de toutes les cotisations et ont des droits à la retraite pleins et entiers ; les autres n'acquittent que la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Ils cotisent à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), et non à la retraite de base. Or nombre de maires et d'adjoints réduisent leur activité professionnelle pour exercer ces fonctions et, lorsqu'ils font valoir leurs droits à la retraite, ils ne peuvent même pas racheter de trimestres. J'espère que la réforme mettra fin à cette injustice.

M. Olivier Dussopt, ministre. – Madame la rapporteure générale, nous prévoyons un retour à l'équilibre en 2030 en retenant l'hypothèse de productivité dite « centrale ». Un taux de chômage à 4,5 % est effectivement optimiste et, pour l'atteindre, nous devons poursuivre des politiques d'emploi très actives. Il nous a semblé difficile de retenir un scénario plus pessimiste, impliquant des mesures paramétriques plus rapides et plus amples, à nos yeux difficiles à mettre en œuvre.

J'en viens à la solidarité interbranches. La branche AT-MP a la caractéristique d'être particulièrement excédentaire. À l'horizon 2026, cet excédent est estimé à 3,3 milliards d'euros, une fois retranché le transfert à la branche maladie traditionnellement adopté dans le cadre des PLFSS.

Si 200 millions d'euros sont dépensés en faveur du fonds de prévention de l'usure professionnelle, il restera 3,1 milliards d'euros ; et si nous réduisons de 1 milliard d'euros les cotisations AT-MP des employeurs, l'excédent restera de l'ordre de 2 milliards d'euros, ce qui est raisonnable et même confortable. Cette réduction de cotisations serait compensée par une hausse de 0,12 point de la cotisation Cnav des employeurs, représentant elle aussi 1 milliard d'euros ; la mesure serait donc neutre pour les employeurs, mais elle permettrait de dégager des recettes pour la Cnav.

Les risques ergonomiques sont la priorité des accords de prévention de l'usure professionnelle. Bien sûr, l'exposition aux agents chimiques ne doit pas être sous-estimée. Pour nous, cette question relève plus de la sécurité que de la pénibilité, ce qui suppose avant tout des normes d'interdiction, mais je reste tout à fait ouvert au débat sur ce point.

Si la refonte de l'assiette de cotisations sociales des indépendants ne figure pas dans ce texte, c'est parce qu'elle n'aura pas d'effet sur les comptes sociaux de 2023. En outre, elle exige un travail technique que nous ne pouvions pas mener dans les délais qui nous étaient imposés.

Nous travaillons actuellement avec les partenaires sociaux, en particulier les employeurs les plus impliqués dans la gestion du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), pour que les meilleures protections soient assurées. Ces sujets ne sont pas de nature législative, mais réglementaire. Ils supposent un certain nombre d'autorisations ministérielles. Quant aux salariés agricoles, ils bénéficieront pleinement des mesures décidées au titre du régime général.

Monsieur Savary, pour éclairer les débats et ouvrir un certain nombre de discussions, nous avons tenu à fournir le rapport d'évaluation que vous évoquez. De plus, nous avons l'obligation d'assortir chaque mesure d'une fiche d'impact ; c'est le cas pour tout PLFSS. Le secrétariat général du Gouvernement est censé avoir transmis ces documents aux deux assemblées ; je vais m'assurer qu'ils ont bien été communiqués au Sénat.

La garantie de la retraite minimale à 85 % du Smic ne s'applique pas aux micro-entrepreneurs relevant de la Cipav ni aux professions libérales. Ces régimes particuliers n'ont jamais instauré de minimum de pension : il est difficile de relever un minimum qui n'existe pas. C'est peut-être un point à travailler avec eux.

Les régimes complémentaires ne seront pas mis à contribution directement : nous procédons par augmentation du minimum contributif.

Je vous le confirme, d'ici à l'été prochain, nous proposerons au Parlement un texte relatif au travail et à l'emploi. Nous y traiterons non seulement de l'emploi et de la formation des seniors, mais aussi de la mise en œuvre de France Travail, de l'accompagnement amélioré et renforcé des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ou encore de la formation professionnelle pour compléter l'ouvrage autant que nécessaire.

Au sujet des catégories actives, nous avons raison tous les deux. Certains cadres d'emploi de la fonction publique territoriale et certains corps de l'État sont soumis à la clause d'achèvement, d'autres non. En la supprimant, nous permettrons à tout agent public travaillant dans une catégorie active de finir sa carrière dans un emploi dit « sédentaire » sans perdre ses droits au départ anticipé.

La réforme Touraine de 2013 a porté la durée de cotisation de quarante-deux à quarantetrois ans ; nous en accélérons la mise en œuvre. Actuellement, pour bénéficier du départ à 58 ans, il faut non seulement avoir travaillé cinq trimestres avant 16 ans, mais aussi présenter une durée de cotisation égale à la durée minimale obligatoire augmentée de deux ans. Nous ramenons cette durée à un an, y compris pour tenir compte de la mise en œuvre progressive de la réforme Touraine.

En réalité, notre réforme réduit l'écart entre la durée de cotisation minimum pour une pension à taux plein et la durée de cotisation effective des différents actifs : cet écart a pu atteindre huit ans par le passé, notamment avant la reconnaissance des carrières longues, en 2003.

Du reste, la durée d'affiliation au régime permettant de bénéficier d'une pension à taux plein n'a jamais été un plafond, c'est un minimum, un plancher. Dans le système actuel, sur les 800 000 départs par an, 180 000 sont le fait d'assurés ayant plus de trimestres que nécessaire pour avoir une retraite à taux plein. Nous réduisons fortement l'écart entre ceux qui ont commencé à travailler tôt et ceux qui ont commencé plus tard.

Madame Vermeillet, le délai de six mois pour la mise en œuvre de la réforme est classique pour les réformes des retraites. Cela permet d'atteindre nos objectifs d'équilibre de la réforme ; le relèvement de trois mois de l'âge permettant d'ouvrir les droits n'est pas la seule mesure qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre prochain : la disposition concernant le minimum de pension, pour le stock comme pour le flux, celle qui concerne les carrières longues et toutes les mesures de progrès, de justice, le seront également.

Sur le déplafonnement des cotisations, nous ne souhaitons pas aller au-delà de ce qui existe - 2,3 % de plus que le plafond de la sécurité sociale -, parce que cette mesure s'inscrit bien dans un système universel d'acquisition de points mais fonctionne moins bien dans un système fondé sur la validation de trimestres.

Les polypensionnés seront éligibles au minimum de pension, je vous le confirme. J'ai toutefois une incertitude sur ceux dont une partie de la carrière relève de la Cipav ; je regarderai ce point de plus près.

Pour les régimes spéciaux, il n'y a aucun risque de soutenabilité financière. Les flux à organiser seront précisés dans le PLFSS pour 2024. Les régimes spéciaux et autonomes conserveront la pleine possession de leurs réserves, car le fait de ne pas être inclus dans un système universel ne pose pas la question de la mutualisation des réserves.

Enfin, sur les droits familiaux, nous avons prévu la création d'une assurance vieillesse pour les aidants, ainsi que la prise en compte des trimestres cotisés au titre de l'assurance vieillesse du parent au foyer, l'AVPF, pour l'éligibilité au départ anticipé pour carrière longue ou au minimum de pension. Il y a des attentes sur certains aspects de la pension de réversion, et le Sénat et l'Assemblée nationale souhaitent majoritairement une harmonisation des droits. La maternité permet de valider quatre trimestres dans le régime général mais seulement deux dans la fonction publique. Cela pouvait s'expliquer quand les carrières de la fonction publique étaient plus linéaires que celles du privé, mais cela se justifie moins aujourd'hui. Ces trimestres de maternité étaient liés à des interruptions d'activité ; aujourd'hui, il peut y avoir cumul de validation de trimestres pendant la même période du fait des systèmes d'indemnisation des périodes de congé maternité. Il y a un travail long et complet à faire sur le sujet. Nous avons saisi le COR sur cette question.

Nous ne toucherons pas au fonds de réserve, qui est très bas, autour de 5 milliards d'euros.

Sur les élus, des dispositions ont été prises. Une lettre ministérielle de mars 2022 a réglé quelques situations mais il faut continuer d'y travailler. Nous étudions la question des rachats de trimestres non cotisés du fait de l'exercice de mandats pour réparer cette inégalité de traitement importante.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. - Je vous remercie de vos bilans d'étape et de la masse d'informations que vous nous fournissez. Le groupe Union Centriste est d'accord sur la nécessité d'engager cette réforme. Les études du COR sont claires : si l'on ne fait rien, le cumul des déficits nous conduira à une dette abyssale de plusieurs centaines de milliards d'euros en 2050. On ne peut pas ne pas réagir.

J'aimerais des précisions sur les mesures sociales que vous envisagez.

Pour la retraite minimale, vous parlez de 1 200 euros brut, par référence à 85 % du Smic net, qui s'élève à 1 150 euros. Pourriez-vous détailler ce point ?

Pour les carrières longues, ne pourrait-on pas imaginer que tous ceux qui ont travaillé avant l'âge de 20 ans puissent partir après quarante-trois années de cotisation ?

Pour la pénibilité, les trois critères « ergonomiques » qui seront réinstaurés ouvriront-ils des droits nouveaux, comptabilisés en points, dans le compte professionnel de la prévention (C2P) ? Puisque l'on dé plafonne, ne pourrait-on pas imaginer que les 10 points supplémentaires au-dessus de 100 donnent droit à des trimestres pour un départ anticipé ?

Il faut encore travailler sur la question de l'emploi des seniors. Pour ma part, je suis plutôt favorable à des incitations, à des primes, qu'à des sanctions, car, sans cela, les effets seront plus incertains. Vous évoquez la création de 300 000 emplois à l'horizon de 2030 et vous indiquez que 100 000 emplois rapportent 1 milliard d'euros. Je m'étonne que cela ne soit pas comptabilisé dans les recettes du projet.

Pour les droits familiaux et conjugaux, il faut harmoniser les règles entre privé et public, c'est une question de justice.

J'ai une question sur les dépenses : comment allons-nous amender le texte malgré les règles de recevabilité de l'article 40 de la Constitution ? Il vous faudra faire preuve d'ouverture d'esprit. Vous dites vouloir construire la loi avec le Parlement ; comment vous y prendrez-vous ?

Pour ce qui concerne les recettes, il faut prévoir une « clause » de revoyure en 2027. Les bases du financement sont difficiles à déterminer avec précision. Les scénarios peuvent varier en fonction de la productivité, du taux de chômage, de la croissance, *etc.* Il faudra donc vérifier, en 2027, où nous en serons rendus. Vous visez l'équilibre en 2030 ; il faudrait vérifier en amont si la trajectoire est respectée et si, nous nous trouvons au-dessus d'icelle, on pourrait envisager de reporter, voire d'abandonner l'application de l'horizon de 64 ans.

Pour finir, je souhaite vous suggérer quelques pistes de recettes supplémentaires. Vous avez fermé la porte à l'augmentation du taux de cotisation employeur, mais 1 % de cotisation pour 30 millions de cotisants rapporte 9 milliards d'euros, donc une augmentation d'un tiers de point représente déjà 3 milliards d'euros ! Le rendement est considérable et le coût est faible : ce tiers de point représente 100 euros par salarié par an ! Pour une entreprise de 10 salariés, c'est 1 000 euros par an, autant dire trois fois rien !

Par ailleurs, vous envisagez de transférer des recettes de cotisations de la branche AT-MP vers la branche vieillesse, mais le transfert annuel de 1 milliard d'euros de la branche AT-MP vers la branche maladie pourrait aussi être réorienté vers la branche vieillesse. Au reste, la fraude à l'assurance maladie est si élevée qu'elle pourrait facilement compenser ce milliard d'euros.

Mme Monique Lubin. – Je ne détaillerai pas tout ce que m'inspire ce projet de loi, nous le ferons en séance publique.

Pourquoi n'avoir pas déposé un véritable projet de loi sur les retraites ? Vous évoquez toutes sortes de mesures d'accompagnement, mais soit elles seront prises par décret – or les décrets, soit ne sont pas pris, soit réservent de mauvaises surprises –, soit elles feront l'objet d'un projet de loi supplémentaire. Cela étant dit, je vous pose la question, mais je sais pourquoi vous passez par un projet de loi de financement de la sécurité sociale : pour des raisons de politique politicienne. Je le déplore...

J'en viens aux questions de fond. Le fait de reculer l'âge de départ à 64 ans entraînera mécaniquement des économies de surcote. Envisagez-vous d'améliorer le système de décote, notamment pour les femmes ?

La loi Touraine a permis aux anciens apprentis de valider leurs trimestres d'apprentissage pour la retraite à partir de 2014. Pourrait-on envisager d'étendre cette mesure aux années antérieures ?

Vous allez comptabiliser pour la retraite les trimestres travaillés dans le cadre de travaux d'utilité collective (TUC), je m'en réjouis. Dans quelles conditions ?

J'aborde la question des bonifications pour enfant. Les femmes bénéficient de 8 trimestres par enfant. Cela leur permet de toucher une retraite à taux plein en partant avant l'âge légal. Pour les femmes qui devront travailler davantage, ces trimestres supplémentaires n'auront plus d'utilité. Quelle compensation, quel soutien à la maternité, envisagez-vous ?

Je ne comprends pas bien d'où vient le montant de 1 200 euros de minimum de pension. Je pensais qu'il s'agissait de 85 % du Smic, en prenant en compte retraite de base et complémentaire, mais on parle maintenant de minimum contributif. Pourriez-vous m'expliquer ce point ?

Mme Mélanie Vogel. – Ma première question porte sur le montant de 1 200 euros, censé rehausser le niveau des petites retraites. D'abord, il s'agit en réalité non pas de 1 200 euros mais de 1 193 euros ; surtout, beaucoup de personnes ciblées par cette mesure ne toucheront pas, en réalité, une pension de ce niveau. Pouvez-vous nous préciser combien de personnes, parmi celles qui sont ciblées, toucheront réellement, *in fine*, une retraite de 1 200 euros ?

L'étude d'impact montre que les femmes seront en moyenne plus touchées par l'augmentation de la durée de cotisation. Vous avez indiqué, monsieur le ministre, que cela ne creusait pas les inégalités mais que cela rétablissait au contraire l'équité. Est-ce à dire que les femmes bénéficient aujourd'hui d'un avantage indu concernant leur durée de cotisation, sachant que leur pension est en moyenne inférieure de 40 % à celle des hommes ?

Enfin, je suis d'accord avec vous sur l'exposition aux substances chimiques dangereuses : je préférerais, moi aussi, que tout le monde soit en bonne santé. Mais le Gouvernement a-t-il prévu des mesures visant à éviter l'exposition des salariés à ces substances, afin de rendre ce critère obsolète ?

Mme Corinne Féret. – Dans le débat sur le projet de loi, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain aura beaucoup à dire sur cette réforme injuste, brutale et inutile.

Je veux vous interroger, monsieur le ministre, sur la pénibilité. Les cotisations vieillesse employeur doivent être augmentées par votre réforme et cette augmentation doit être compensée par la baisse des cotisations de la branche AT-MP, qui bénéficie d'un excédent important. Mais cet excédent est aussi lié à la sous-déclaration des AT-MP, dont le traitement est alors financé par la branche maladie. Ces sous-déclarations, en forte hausse, représentent entre 1,2 milliard et 2 milliards d'euros par an. La branche AT-MP reverse, en compensation, un montant à l'assurance maladie, mais en se fondant sur l'estimation basse, alors qu'il faudrait s'appuyer sur l'estimation haute. Cet excédent est donc à nuancer.

D'ailleurs, plusieurs groupes ont demandé, lors de l'examen du PLFSS pour 2023, une augmentation des crédits affectés à la prévention des risques professionnels, à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et à l'indemnisation des victimes de l'amiante, du chlordécone et même du covid. Voilà à quoi cet excédent devrait être affecté : à des besoins réels.

Le Gouvernement se propose, dites-vous, de faire plus et mieux en faveur des carrières pénibles, mais, en 2017, le gouvernement de M. Macron s'est précipité pour retirer du compte pénibilité quatre critères sur dix, et non des moindres : je pense notamment au port de charges lourdes et à l'exposition aux vibrations. Ces quatre critères seront-ils réintégrés ?

Vous proposez donc la création d'un fonds de 1 milliard d'euros pour accompagner la prise en compte de la pénibilité, mais l'excédent de la branche AT-MP est surestimé, le transfert à la branche assurance maladie est sous-estimé et il devrait y avoir plus d'actions de sensibilisation pour que les AT-MP soient tous déclarés.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Vous affirmez que la réforme rapportera 18 milliards d'euros dont 12 milliards – deux tiers – devant financer le rétablissement des comptes des retraites et 6 milliards – un tiers – devant financer les mesures de compensation. Mais il y a un point aveugle dans votre analyse : où sont passés les 3,9 milliards d'euros de dépenses supplémentaires que votre réforme va entraîner, selon le COR ? Selon moi, le tiers du surcroît de recettes destiné aux « améliorations » ne vient que compenser des dépenses induites dans d'autres branches, de chômage ou de revenu de solidarité active.

Votre réforme est non pas « rapide », comme le disait Mme Vermeillet, mais brutale. En effet, sur qui pèseront ces économies ? Sur les 55-61 ans. Or que font ces personnes ? La moitié d'entre elles est en emploi, mais un quart n'est ni en emploi ni en retraite : elles sont soit au RSA, soit en inactivité, soit au chômage. Ces personnes ne bénéficieront pas de toutes vos mesures en faveur des seniors, pour eux, la prolongation de la durée de cotisation allonge la durée du sas de précarité, car leur taux de retour à l'emploi est catastrophique, autour de 30 %.

Soit dit en passant, le gain de 6 milliards d'euros consacrés à l'amélioration représente juste ce que les travailleurs paient pour l'amélioration de leur système, mais un acteur a disparu : l'employeur. Les salariés travailleront donc plus pour se payer le peu d'améliorations que vous consentez.

Le transfert de la branche AT-MP à la branche vieillesse est-il si neutre pour l'employeur ? En effet, les cotisations vieillesse font l'objet de larges exonérations patronales contrairement aux cotisations AT-MP.

Vous convoquez souvent la compétitivité pour justifier votre réforme - je crois surtout que vous souhaitez défendre la profitabilité des entreprises - mais vous justifiez aussi le refus d'augmenter les cotisations par la défense du pouvoir d'achat. Je vous en conjure : cessez de parler au nom des salariés ! Si vous leur demandez ce qu'ils veulent, vous constaterez que 59 % des Français préfèrent une augmentation des cotisations à l'allongement brutal de la durée de cotisation que vous proposez. De manière générale, trois personnes sur quatre sont contre la baisse des prélèvements obligatoires s'ils sont associés à une baisse des droits sociaux. Les Français préfèrent que les gains de productivité soient consacrés à un accroissement du temps libre qu'à leur pouvoir d'achat.

Mme Annick Jacquemet. - Je suis régulièrement interpellée sur les différences de traitement, entre privé et public, relatives aux pensions de réversion. Dans le privé, le taux de réversion est plus avantageux, mais, si le défunt exerçait dans le privé, la pension de réversion est soumise à des conditions d'âge et de ressources qui n'existent pas dans le public. Cela suscite un grand sentiment d'injustice. Qu'est-ce qui est prévu pour aménager ces règles ? Pourrait-on atténuer l'effet de seuil au moyen d'un pourcentage ?

M. Olivier Dussopt, ministre. - Monsieur Vanlerenberghe, la pension minimale à l'issue d'une carrière complète cotisée au Smic sera bien fixée à près de 1 200 euros brut, ce qui correspond à 85 % du Smic net à fin 2023. Le montant exact dépendra du montant du Smic année après année. Le seul prélèvement qui s'appliquera sur cette pension sera la CSG. On ne peut pas déterminer, individu par individu, le taux de CSG appliqué, car celui-ci dépend du niveau de ressources du foyer fiscal et non du niveau de la retraite. On peut imaginer que les titulaires de la pension minimale appartiendront plutôt aux foyers assujettis aux taux les plus faibles, mais il peut y avoir des exceptions.

Sur la durée de cotisation, j'ai répondu à votre question précédemment : nous sommes dans une logique de rapprochement maximal des durées de cotisation effectives des assurés, afin que la durée minimale pour accéder à la retraite à taux plein ne soit pas exagérément allongée. La suppression de telle ou telle condition coûterait rapidement plusieurs centaines de millions d'euros.

Vous m'interrogez sur le lien entre la prise en compte des trois nouveaux critères ergonomiques, par la signature d'accords de branche sur la prévention, et le suivi médical permettant des départs anticipés. En effet, le dispositif est organisé autour de la prévention et du suivi médical. Si nous faisons un lien entre ces trois critères ergonomiques et le C2P, cela reviendrait à dire que l'exposition à ces trois risques serait source d'acquisition de points au titre du C2P, ce qui donnerait droit à un départ anticipé sans avis médical. Nous n'avons pas su résoudre ce point de désaccord avec les organisations syndicales réformistes : notre dispositif permet des départs anticipés, donc une forme de réparation, comme l'utilisation des points C2P, en tenant compte de l'effectivité de l'exposition à ces trois critères ergonomiques.

Prenons un exemple, celui du métier de menuisier, qui est concerné par la pénibilité. Quand on l'exerce sur une charpente, dans des chantiers extérieurs, dans le froid ou la chaleur, avec de la manipulation directe, les notions de port de charges lourdes, d'exposition aux vibrations et de postures pénibles sont évidentes et exigent réparation. En revanche, si on l'exerce dans un atelier, avec une température contrôlée et sur une machine à commande numérique, le degré de pénibilité est très différent. Le suivi médical renforcé et individuel permettra de tenir compte de la pénibilité effective. De même, être aide-soignant dans un établissement doté de matériel de transport des malades n'expose pas à la même pénibilité que le fait de travailler dans un établissement sans équipements de ce type. Le suivi médical permet d'apporter une réponse différenciée selon les expériences.

Je vous le confirme aussi, la maquette financière de la réforme intègre bien les recettes liées aux emplois créés dans les recettes de la Cnav.

Sur votre proposition de « clause » de revoyure, le Gouvernement souhaite adopter une trajectoire de relèvement de l'âge permettant d'assurer l'équilibre à l'horizon de 2030. Cela étant dit, le Parlement peut tout à fait prévoir des mécanismes de suivi de l'application de la loi, quel que soit d'ailleurs l'avis du Gouvernement ; pour ma part, j'y suis favorable.

L'application de l'article 40 de la Constitution ne relève pas du Gouvernement. En outre, elle ne dépend non pas de la nature du texte mais de la nature des amendements. Vous me demandez de faire preuve d'ouverture d'esprit ; en effet, certains amendements exigeront une telle ouverture d'esprit. J'ai indiqué hier à l'Assemblée nationale que nous étions ouverts à des systèmes permettant de faciliter le rachat de trimestres pour études longues ou pour les stages. Cette déclaration publique faite au nom du Gouvernement a vocation à lever par anticipation le risque d'irrecevabilité au titre de l'article 40.

Mme Lubin m'a interrogé sur la nature du texte. Si nous avons opté pour un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, c'est que la quasi-totalité des dispositions présentées ont un impact – dépenses ou recettes – sur les comptes sociaux.

Vous demandez l'aménagement de la décote ; elle est déjà aménagée par les mesures que nous proposons. Maintenir l'âge de suppression de la décote à 67 ans, soit trois ans après le nouvel âge d'ouverture des droits, est une première : chaque relèvement de l'âge de départ s'était accompagné d'un relèvement de l'âge de suppression de la décote. Ainsi la décote, qui peut à l'heure actuelle atteindre 25 %, sera-t-elle limitée à 15 %. Voilà un premier aménagement, peut-être insuffisant à vos yeux ; c'est une mesure de protection de celles et ceux qui n'ont pas une carrière complète.

Nous aurons l'occasion de revenir sur la question des trimestres d'apprentissage ; je vois d'ores et déjà deux questions dans votre intervention, madame la sénatrice.

Premièrement, les trimestres d'apprentissage réalisés avant 2014 – à cette date, les rémunérations afférentes ont été relevées de sorte que chaque trimestre d'apprentissage puisse être validé comme un trimestre de retraite – pourront-ils être pris en compte ? Soit les apprentis auront cotisé à hauteur de 150 heures par trimestre au niveau du Smic de l'époque – cela nécessite de reconstituer les carrières –, soit, possibilité peut-être moins attrayante, on pourrait envisager d'autoriser et de faciliter le rachat de trimestres réalisés au titre de l'apprentissage lorsque ceux-ci n'ont pas donné lieu à cotisations ou à des cotisations sur des niveaux de rémunération très bas, comme cela a pu être le cas voilà fort longtemps.

La bonification pour enfant est actuellement de quatre trimestres supplémentaires dans le régime général contre deux dans la fonction publique. Je suis très ouvert à ce qu'une réflexion soit menée sur les droits familiaux de manière générale, y compris sur les pensions de réversion, madame Jacquemet – en la matière, treize régimes coexistent, et autant d'injustices et d'inégalités. Nous avons saisi le COR de cette question.

Concernant le niveau minimum de pension, comme je l'ai dit à M. Savary, il ne s'agit pas d'une allocation ou d'une garantie différentielle, mais d'un relèvement du minimum contributif. Nous faisons le choix de relever de 75 euros le minimum contributif majoré, accessible à tout assuré ayant cotisé 120 trimestres, c'est-à-dire trente ans, et de 25 euros le minimum contributif de base. C'est ce mixte qui permet de couvrir le plus de monde possible, et notamment les carrières hachées : des personnes qui ont connu une carrière incomplète auront accès à tout ou partie de cette revalorisation.

Pour les carrières complètes, la hausse serait de 100 euros, ce qui permet de passer d'environ 1 063 euros actuellement à 1 170 euros immédiatement et, selon nos prévisions, 1 193 euros en septembre ; 7 euros, madame Vogel, nous savons que cela compte. Vous aurez d'ailleurs noté que je prends toujours la précaution d'évoquer une retraite minimale de « près » de 1 200 euros, car je sais pertinemment que le chiffre est plutôt de 1 193 euros.

Mme Monique Lubin. - Il y a donc deux dispositifs ?

M. Olivier Dussopt, ministre. - Non, il n'y en a qu'un, articulé autour du minimum contributif, le Mico majoré étant revalorisé de 75 euros brut pour une carrière complète cotisée au niveau du Smic et le Mico de base, plus facilement accessible, de 25 euros brut, ce qui permet d'augmenter les pensions de personnes dont les carrières sont très incomplètes, en deçà des 120 trimestres validés. C'est ainsi que l'on obtient 1 200 euros brut.

Le système que nous proposons permet de revaloriser la petite pension de 200 000 nouveaux assurés par an, c'est-à-dire un départ sur quatre, pour un montant qui va varier de 25 ou 30 euros jusqu'à 100 euros - je ne dispose pas, à l'instant où je vous parle, d'un chiffre tout à fait précis.

Mme Vogel m'a demandé si je considérais que les trimestres validés au titre de la maternité provoquaient un avantage indu. Un débat très apaisé peut et doit avoir lieu sur l'harmonisation des droits familiaux. Ma réponse est qu'il n'y a pas, en la matière, d'avantage indu, mais une situation que l'on peut décrire sans qu'il soit question pour autant de la remettre en cause : la validation de quatre trimestres supplémentaires accordés aux femmes au titre de la maternité était pensée pour compenser les trimestres non travaillés du fait de l'arrêt d'activité, donc de cotisation, le temps d'élever un enfant pendant une année. Actuellement, une femme indemnisée par l'assurance maladie pendant son congé maternité a en définitive la possibilité, pendant l'année de naissance de l'enfant, de valider quatre trimestres en cotisant comme toute personne en activité, auxquels s'ajoutent quatre trimestres de majoration pour maternité, et même, le cas échéant, quatre trimestres supplémentaires au titre de l'éducation de l'enfant, qui peuvent être répartis librement entre les parents - à défaut de répartition volontaire avant les 4 ans de l'enfant, ils sont attribués automatiquement à la mère.

Ainsi s'explique la différence d'âge effectif de départ : à carrière identique, nous constatons que les femmes partent en retraite plus jeunes que les hommes. La réforme que nous portons, par l'effet conjugué du relèvement de l'âge de départ - je souscris à la démonstration de Mme Vogel sur ce point - et de la mise en œuvre de la réforme de 2013, c'est-à-dire de l'augmentation de la durée de cotisation, va entraîner un rapprochement des âges effectifs de départ respectifs des femmes et des hommes : de six mois, la différence devrait passer à deux mois à l'horizon 2030. C'est ce qui m'a amené à dire que les femmes ne travailleraient pas plus tard ni plus longtemps que les hommes à l'issue de cette réforme.

Cette réforme a aussi des effets sur les pensions. Concernant la génération 1972, par exemple, nous estimons que le niveau moyen de revalorisation des pensions tournera autour de 650 euros par an ; 30 % des femmes assurées bénéficieront d'une revalorisation de leur pension du fait de la réforme. C'est justice compte tenu de l'écart actuel entre les pensions des femmes et celles des hommes.

Quelques mots sur les risques chimiques : j'aurai l'occasion d'évoquer avec Mme Vogel les valeurs limites d'exposition professionnelle définies par l'Union européenne, laquelle pose un cadre particulièrement protecteur, vers lequel nous convergeons.

Je réponds à Mme Féret sur le *swap* de cotisations entre la branche accidents du travail et maladies professionnelles et la branche vieillesse. À l'heure actuelle, la branche AT-MP consacre environ 40 millions d'euros par an à la prévention de la pénibilité ; le fonds que nous allons déployer est doté de 1 milliard d'euros sur le quinquennat, soit 200 à 250 millions d'euros par an : le changement d'échelle, en la matière, est incontestable, d'autant qu'il faut y ajouter la mobilisation, dans le cadre du PLFRSS, d'une enveloppe de 500 millions d'euros sur le quinquennat - 100 millions d'euros par an - pour financer un fonds de prévention de la pénibilité des carrières des soignants, ciblant les métiers des aides-soignants et des infirmiers.

Mes collègues chargés de ces sujets vont ouvrir une discussion avec les employeurs territoriaux afin d'imaginer un fonds permettant de prévenir l'usure professionnelle dans la fonction publique territoriale, notamment pour les fonctionnaires de catégorie C, parmi lesquels on observe un nombre de départs anticipés pour incapacité ou inaptitude particulièrement important. L'action de prévention de la pénibilité ne s'arrête donc pas à 1 milliard d'euros.

Tout cela ne remet pas du tout en cause le fonctionnement de la branche AT-MP. Je ne partage d'ailleurs pas l'inquiétude qui s'est exprimée quant à la minoration des transferts vers la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam). Nos prévisions, 3,3 milliards d'euros d'excédents en 2026, sont calculées après les transferts de 1 milliard ou 1,2 milliard d'euros - cela dépend des années - votés en PLFSS. Ces 3,3 milliards d'euros peuvent évidemment absorber 200 millions d'euros par an de prévention de la pénibilité ; et si nous en prélevons 1 milliard d'euros, il reste encore 2 milliards, sur 17 milliards d'euros gérés par la branche AT-MP.

Si nous ne faisons rien de ce que nous prévoyons, la branche AT-MP sera excédentaire à hauteur de 20 % de ses recettes annuelles, excédent pour le moins inutile : du point de vue de la protection sociale, mieux vaut mobiliser ces fonds.

Madame Poncet Monge, je tiens à vous rassurer : nous connaissons bien les dépenses induites, puisque tous les chiffres que vous avez évoqués viennent des services du ministère du travail, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) pour ce qui concerne le chômage, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) pour ce qui concerne la maladie.

Au chapitre des mesures d'accompagnement que j'ai évoquées, la disposition consistant à maintenir l'âge de départ à taux plein sans décote à 62 ans pour les personnes qui partent pour incapacité ou inaptitude et à 55 ans pour les travailleurs handicapés nous permet d'éviter l'effet de transfert que vous évoquez. Dans toutes les réformes précédentes - c'était le cas en 2010 -, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits s'était accompagné d'un relèvement de l'âge de départ sans décote pour ces catégories de population dites fragiles. Ne pas le faire évite précisément l'effet induit sur les autres branches tel que constaté dans le bilan de l'application de la réforme de 2010. Notre maquette intègre donc d'ores et déjà cette difficulté relative aux effets de transferts vers l'assurance chômage et l'assurance maladie.

Je précise également que nous avons tenu compte de l'existence d'allègements de cotisations Cnav : à cet égard, la réforme sera neutre pour les employeurs.

Pour conclure, madame Jacquemet, la totalité de votre propos concernant les pensions de réversion est juste ; un travail très approfondi est indispensable sur ce sujet. Je forme le vœu que le débat parlementaire nous permette d'améliorer la prise en compte de situations peu fréquentes mais très injustes ; je pense notamment à la possibilité d'attribuer une pension de réversion aux orphelins, en particulier aux orphelins handicapés, qui se trouvent souvent dans une situation dramatique. Il doit être possible, sur ce genre de questions, de construire des consensus sans attendre ce travail plus global sur les droits familiaux.

Mme Catherine Deroche, présidente. - Nous vous remercions, monsieur le ministre, d'avoir pris le temps de répondre précisément à toutes ces questions complexes. Nous vous donnons rendez-vous lors de l'examen du texte au Sénat.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

M. Renaud Villard, directeur,
et **Mme Pascale Breuil**, directrice statistiques, prospective et recherche,
de la Caisse nationale d'assurance vieillesse

Réunie le mercredi 1^{er} février 2023, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission procède à l'audit de M. Renaud Villard, directeur, et Mme Pascale Breuil, directrice statistiques, prospective et recherche, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons à présent M. Renaud Villard, directeur, et Mme Pascale Breuil, directrice statistiques, prospective et recherche, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

M. Renaud Villard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. – Je vais apporter des réponses au questionnaire écrit que vous m'avez envoyé. Tout d'abord, nous estimons le solde de la branche vieillesse pour 2022, non encore consolidé, à - 1,8 milliard d'euros, contre - 1,1 milliard d'euros en 2021.

Pour mesurer l'incidence de la double mesure paramétrique de l'accélération de la réforme dite Touraine et du report de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans, je vous propose une référence à 2032, année des 64 ans de la génération née en 1968. Ses effets devraient aboutir à une amélioration du solde du régime général de 5,9 milliards d'euros, en euros 2020 : 4,4 milliards d'euros de moindres prestations et 1,5 milliard d'euros de cotisations supplémentaires. Le déficit serait donc de 5 milliards d'euros au lieu de 10,8 milliards d'euros actuellement projetés pour 2032. Je n'ai pas intégré, dans ce calcul, les autres mesures de recettes prévues par la réforme, dont les nouvelles cotisations destinées à la branche vieillesse.

Ensuite, les mesures paramétriques entraîneront, pour la pension moyenne des générations actuellement proches de la retraite, une hausse de 1,5 %, celle-ci étant plus forte pour les petites retraites. On atteint 2 % à moyen terme, pour les générations 1970 et au-delà, avec là encore une hausse plus marquée pour les trois premiers déciles, les plus modestes.

Les départs anticipés sont ainsi ventilés pour 2022 : parmi l'ensemble des départs à la retraite, 18 % ont été anticipés au titre d'une carrière longue ; 0,4 % au titre d'une incapacité permanente ; 0,4 % au titre d'un handicap et 0,3 % au titre de la pénibilité – ces derniers continuent de monter en charge.

Par ailleurs, l'extension du départ anticipé pour incapacité permanente, prévue dans le projet de loi, aboutirait à 1 700 départs annuels supplémentaires, soit une hausse de 50 %. En revanche, nous n'avons pas encore mesuré l'impact de l'élargissement des critères de pénibilité et des plafonds. Enfin, la prise en compte des trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) pour le bénéfice d'une retraite anticipée pour carrière longue concernerait 2 000 à 3 000 femmes par an.

Comme vous le savez, le PLFRSS relève le minimum contributif (Mico) en deux étapes : une première augmentation de 100 euros pour les nouveaux retraités, et la seconde sous la forme d'une prestation différentielle de 100 euros pour les retraités actuels. Pour les premiers, le coût serait de 500 millions d'euros en 2030, et il continuerait d'augmenter ensuite. Tout compris, à l'horizon 2030, on atteint au total 1,3 milliard d'euros, le gros du coût portant sur le stock. Actuellement, 34 % des retraités, soit 4,8 millions de personnes, bénéficient du minimum contributif, pour un montant moyen de 112 euros, auxquels s'ajouteront les 100 euros que je viens de mentionner, au prorata de la durée d'assurance cotisée.

J'en viens aux trimestres réputés cotisés pour la carrière longue : ils ne sont pas pris en compte pour ce minimum contributif sauf, après réforme, pour les trimestres accordés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de l'assurance vieillesse des aidants (AVA).

S'agissant de l'articulation entre les 1 200 euros et l'augmentation du minimum contributif, le montant, théorique, de la pension globale perçue à l'issue d'une carrière intégralement effectuée au Smic est actuellement de 1 103 euros bruts. Les 100 euros supplémentaires permettent donc bien d'atteindre 1 200 euros.

Les effets du relèvement, de 39 000 euros à 100 000 euros, du seuil de récupération sur succession de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), c'est-à-dire le minimum vieillesse, sont difficiles à mesurer. Quoiqu'il en soit, en 2022, nous avons collecté 117 millions d'euros à ce titre. Augmenter le seuil réduira sans doute le volume des récupérations de façon significative.

Au total, 1,8 million de personnes bénéficient de trimestres au titre de l'AVPF, tandis que l'AVA, telle qu'elle est instaurée par le PLFRSS, concernerait 100 000 personnes par an.

Vous m'avez interrogé sur les travaux d'utilité collective (TUC) et sur les contrats aidés. Ceux-ci n'apportent pas de droits à retraite, et ces contrats, non traçables, reposent sur une déclaration de l'assuré. Le Gouvernement, dans son étude d'impact, estime le coût de leur prise en compte pour la durée de cotisation à 400 millions d'euros. Il se base, pour cela, sur l'hypothèse d'un taux de recours de 10 %, qui me semble prudente. En effet, une partie des bénéficiaires dispose déjà de tous ses trimestres, et une autre est déjà à la retraite. Nous sommes toutefois susceptibles de le dépasser – j'y suis prêt, en tant que gestionnaire.

J'en viens aux assurés qui se trouvent au chômage lorsqu'ils liquident leurs droits à la retraite – ils étaient 11 % en 2020. L'emploi des seniors relevant du régime général est dans une situation paradoxale : nous sommes au-dessus de la moyenne européenne pour les personnes âgées de 55 à 59 ans, et très en dessous pour les 60 à 64 ans. Cela s'explique à la fois par un manque d'investissement – qu'il faudra combler – dans l'emploi des seniors et par l'effet d'éviction des 62 ans. Ainsi, l'âge l'égal explique en grande partie ces performances relatives. On l'a vérifié avec le report, en 2010, de l'âge légal de 60 à 62 ans, qui a mécaniquement augmenté l'emploi des seniors.

Pas moins de 22 000 assurés bénéficient de la retraite progressive, dispositif relativement confidentiel rapporté aux 850 000 retraites liquidées par an et aux 15 millions de retraités qui dépendent de nous. Le passage de 60 à 62 ans de l'âge d'ouverture de ce dispositif n'aurait pas d'incidence sur le taux de recours. En revanche, celui-ci pourrait augmenter significativement avec l'inversion de la charge de la preuve prévue par le PLFRSS : le passage à temps partiel associé à la retraite progressive serait opposable à l'employeur, qui devrait faire la preuve de son incapacité à intégrer un travailleur senior à temps partiel.

Ensuite, je vous indique que 580 000 personnes bénéficient aujourd'hui du cumul emploi-retraite, un doublement en dix ans. Le PLFRSS prévoit que ce cumul sera créateur de droits. L'impact final est estimé à 0,3 milliard d'euros.

Enfin, l'effet de l'affiliation au régime général des salariés anciennement affiliés aux régimes spéciaux devrait être relativement transparent, car il s'agit de l'arrivée de nouveaux cotisants, qui s'ouvriront des droits. En revanche, le ratio démographique des régimes spéciaux sera largement dégradé, en raison de la baisse du nombre de leurs cotisants. Une compensation est envisageable, comme c'est déjà le cas pour le régime spécial de la SNCF de la part de la Cnav et de l'Agirc-Arrco. Il me semble toutefois préférable que, si compensation il y a, celle-ci soit déterminée selon un adossement statistique, et non comptable. En effet, le législateur, pour les régimes des industries électriques et gazières (IEG), avait choisi un adossement comptable, dont la conséquence aujourd'hui est de nous faire recalculer une pension fictive pour tous les retraités pour la comparer à celle qu'ils auraient perçue dans le cadre du régime spécial, ce qui aboutit à un double travail. Pour le SNCF, le législateur a prévu un report statistique, tout aussi robuste et plus simple à évaluer.

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-présidente -

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – La réforme des retraites est un élément important du collectif. Or, chacun attend une réponse individuelle selon son sort. Comment justifiez-vous le titre du rapport *Pour nos retraites : justice, équilibre, progrès* ? Ces mots reviennent souvent dans les manifestations contre une réforme jugée parfois injuste et brutale : quel est le sens de la réforme ?

Je vais donc vous demander des précisions sur la situation financière de la branche vieillesse. N'est-elle pas seulement en train de traverser une mauvaise passe, comme on l'entend parfois ? En quoi sa trajectoire est-elle inquiétante ?

Par ailleurs, les éléments paramétriques proposés assurent-ils, à long terme, la soutenabilité du système de retraites et, en particulier, du régime général ?

Alors que la Cnav va intégrer les nouveaux salariés des régimes spéciaux, y est-elle techniquement prête ? Cela s'est-il bien passé pour la SNCF ? Cela modifie-t-il le mode de rémunération des entreprises concernées ?

Par ailleurs, nous sommes régulièrement interrogés par des femmes qui, ayant eu des enfants et disposant du nombre de trimestres requis pour l'obtention du taux plein, seront obligées de travailler davantage en raison de l'« écrasement » des trimestres de majoration de durée d'assurance accordés au titre de la naissance et de l'éducation des enfants. Elles ont le sentiment d'être les victimes de ce projet de réforme.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Certaines personnes, arrivant à quarante-trois annuités, alors qu'elles ont commencé à travailler à vingt ans sans pour autant relever d'une carrière longue, vont devoir attendre l'âge légal une année de plus. Ne pensez-vous pas qu'une surcote, établie non en fonction de la durée d'assurance et de l'âge légal, mais uniquement de la durée d'assurance, adoucira le report de l'âge légal pour les personnes concernées ? Pourriez-vous nous préciser les conséquences financières d'un tel ajustement ?

Les régimes complémentaires seront-ils associés au financement de la revalorisation des minima de pensions ?

Enfin, combien de personnes bénéficieront-elles effectivement d'une pension globale de 1 200 euros bruts ?

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. – Vous avez présenté les effets des mesures paramétriques sur le solde global de la branche vieillesse, mais n'avez que peu parlé des autres recettes susceptibles de lui être affectées. Avez-vous des estimations ?

Les éventuelles compensations versées aux régimes spéciaux pourraient-elles se mettre en œuvre pour un régime, comme celui de la RATP, qui s'ouvre à la concurrence ? Je pense aussi aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, car il y a un débat sur la hausse du taux de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Enfin, sur le cumul emploi retraite, vous avez mentionné un impact de 0,3 milliard d'euros de pensions supplémentaires. Ce montant est-il net des cotisations versées dans le cadre de ce dispositif ?

M. Renaud Villard. – Il ne m'appartient pas de justifier l'étude d'impact. Cela étant, le solde financier du régime général se détériore. (*M. Renaud Villard présente un graphique.*) Comme vous le voyez, la pente de la courbe s'apparente à une piste rouge, voire noire. Nos chiffres sont ceux du Conseil d'orientation des retraites (COR), il n'y a pas l'épaisseur d'une feuille de papier à cigarette entre nous : les faits sont têtus, et la perspective du solde est très dégradée. À l'horizon 2032, la réforme entraîne à la fois des dépenses réduites et des financements nouveaux, mais aussi certaines dépenses nouvelles.

Nos chiffres convergent avec ceux de l'étude d'impact, car ces derniers ont largement été produits par les équipes de Pascale Breuil. Sans prendre position sur la réforme, madame la rapporteure générale, oui, le déficit du régime général, et celui de son agrégat avec le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), est bel et bien croissant. Cette réponse est aussi celle du COR.

L'effet de l'intégration de quelques dizaines de milliers de nouveaux cotisants est relativement simple à gérer, car nous en avons déjà 22 millions. L'intégration du régime de la SNCF s'est d'ailleurs faite sans difficulté. Toutefois, les régimes spéciaux conserveront une identité propre, notamment pour la branche maladie : il faudra donc construire des échanges en gestion, notamment pour les trimestres validés au titre de la maladie et de la maternité. Nous menons déjà de tels échanges avec la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) pour le régime général.

Ensuite, sur les trimestres accordés aux femmes ayant eu des enfants, je rappelle qu'il y a trois types d'avantages liés à la maternité : le congé maternité, le congé parental, c'est-à-dire l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), et la majoration de durée d'assurance. Celle-ci correspond à huit trimestres supplémentaires pour chaque enfant. Le congé maternité est, aujourd'hui, transparent en matière de retraite. En effet, il est recevable en durée d'assurance comme en durée cotisée et, depuis 2010, permet le report au compte des 25 meilleures années d'un salaire égal au Smic.

L'AVPF est transparente en matière de durée d'assurance, mais elle n'est prise en compte ni pour les carrières longues ni pour le minimum contributif. Le PLFRSS prévoit de prendre en compte une partie de ces trimestres de congé parental - ceux pendant lesquels la mère interrompt son activité pour s'occuper de ses enfants, c'est-à-dire l'essentiel des cas - dans le cadre de ces deux dispositifs.

Enfin, la majoration de durée d'assurance s'apparente à un bonus quelque peu hors sol, sur l'ensemble de la carrière, de huit trimestres par enfant. Effectivement, ce bonus n'est pas pris en compte pour les carrières longues, et le PLFRSS ne modifie pas cet état de fait. Ainsi, une mère de trois enfants bénéficie de six années d'assurance supplémentaires, c'est-à-dire qu'elle peut théoriquement atteindre la durée requise pour ce taux plein à 56 ans aujourd'hui et 58 ans demain. De ce fait, les femmes partent globalement plus tôt que les hommes : la réforme n'a pas d'effet sur cet état de fait. La retraite moyenne des femmes augmentera du reste davantage que celle des hommes.

En revanche, leur âge moyen de départ à la retraite tend à se rapprocher de celui des hommes. Cela résulte, non du PLFRSS, mais de l'allongement de la durée de travail des femmes. En 2021, deux courbes se sont croisées, celle de la durée d'assurance des femmes et celle de la durée d'assurance des hommes. Jusqu'en 2021, cette dernière était plus longue. Ainsi, l'âge moyen de départ à la retraite des femmes se rapproche de celui des hommes, parce que leurs carrières se rapprochent aussi, sur le plan de la durée d'assurance.

Le chiffrage de la surcote évoquée par M. Savary est simple : une année de surcote est neutre pour un régime de retraite. Par exemple, une année de surcote de 5 % pour un départ à la retraite à 64 ans équivaut à faire partir la personne à 63 ans - de même pour une surcote de 10 % pour un départ à 64 ans au lieu de 62 ans. Il s'agit d'un calcul actuariel : partir 64 ans revient à bénéficier, en moyenne, de 22 ans de retraite au lieu de 24.

Vous soulevez la question de l'articulation entre retraite de base et retraite complémentaire. La loi de 2003 fixait l'objectif, politique, mais non normatif, d'une pension globale égale à 85 % du Smic pour une carrière complète au Smic. Depuis, on a décroché de 100 euros. Or, une retraite se compose d'une pension de base et d'une pension complémentaire, cette dernière étant gérée par les partenaires sociaux. Le PLFRSS prévoit d'augmenter de 100 euros le minimum contributif, et donc de faire reposer sur la seule pension de base la compensation de ce décrochage, pourtant dû en partie à la pension complémentaire. Cela s'explique parce que le législateur n'est pas décisionnaire en ce qui concerne le régime complémentaire, mais cet effort pose un problème de financement.

Quant au seuil de 1 200 euros, 1,8 million de personnes bénéficieront du coup de pouce de 100 euros.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Parmi eux, quels sont ceux qui toucheront effectivement 1 200 euros bruts ?

M. Renaud Villard. – Je n'ai pas la main sur les paramètres de la retraite complémentaire. Le projet de loi prévoit une revalorisation de 100 euros, proratisée en fonction de la durée d'assurance validée et cotisée. Ainsi, certains resteront en deçà des 1 200 euros, même avec la revalorisation, parce que le taux de cotisation de retraite complémentaire varie d'une entreprise à l'autre. C'est pourquoi la loi de 2003 avait fondé l'objectif de 85 % du Smic sur un cas type. Le PLFRSS ajoute 100 euros sur la seule retraite de base pour le flux et pour le stock : l'objectif politique de 2003 devient donc un impératif normatif en indexant le Mico sur le Smic. En revanche, le dispositif légal ne porte que sur la retraite de base : si, demain, les retraites complémentaires décrochent, on reculera à nouveau. Le PLFRSS, qui ne peut s'appliquer à elles, s'appuie donc uniquement sur ce qui relève du législateur.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – À combien estimez-vous le nombre d'assurés qui bénéficieront précisément de 100 euros d'augmentation ? En effet, vous avez mentionné 1,8 million de bénéficiaires au total, mais la revalorisation sera proratisée pour beaucoup d'entre eux.

M. Renaud Villard. – Parmi ces bénéficiaires, on dénombre 1,1 million de femmes, soit 61 % du total, et 700 000 hommes, soit 39 %. L'augmentation moyenne sera de 70 euros. En revanche, je n'ai pas la ventilation fine. Le PLFRSS donne jusqu'à septembre 2024 pour l'achever. La raison en est que nous ne disposons pas des données relatives aux trimestres cotisés pour les pensions liquidées avant la création du Mico majoré, en 2004. Le droit de la retraite était plus simple en 1990 qu'en 2023, donc énormément de données sont encore indisponibles. De nombreuses personnes sont parties à la retraite durant les années 1990 : elles ont travaillé durant les années 1950, avant même les cartes perforées. Reconstituer leurs carrières et leurs cotisations représente beaucoup de travail, et c'est pourquoi nous n'avons qu'un chiffre global. En effet, c'est la première fois qu'une mesure touche tous les retraités en fonction de leur carrière, qu'il faudra donc partiellement reconstituer.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Pourriez-vous nous donner davantage de précisions sur le stock de retraités ?

M. Renaud Villard. – Pour le stock de 1,8 million de bénéficiaires, on atteint 680 euros supplémentaires par an en moyenne, soit 760 euros pour les femmes et 540 euros pour les hommes.

La compensation des régimes spéciaux relèvera certainement du cas par cas, selon le profil des régimes. Par exemple, celui de la RATP est déjà largement compensé par l'impôt, et il n'appartiendra donc pas à la Cnav de faire jouer la compensation démographique. Il faudra une concertation technique avec les régimes. Vous avez toutefois raison, il ne faudra pas fausser l'ouverture à la concurrence.

Sur les agents publics, la hausse du taux de cotisation employeur à la CNRACL est sans incidence sur le régime général.

Enfin, le 0,3 milliard d'euros que j'ai mentionné ne correspond qu'aux dépenses nouvelles. Cependant, les cotisations associées existent déjà et sont perçues : il s'agit donc bien d'une dépense supplémentaire pour notre régime de retraite. En effet, jusqu'alors, ces cotisations, dites de solidarité, n'apportaient aucun droit.

Mme Sylvie Vermeillet. – À quelle hauteur s'élèvent les autres ressources qui seront affectées à la branche vieillesse ?

M. Renaud Villard. – Le transfert de cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) s'élève à 1 milliard d'euros.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Plutôt 800 millions d'euros, ce qui n'est pas assez !

M. Renaud Villard. – Nous vous transmettrons l'ensemble des éléments, mais nous n'avons pas intégré les attributions de ressources supplémentaires, car cela ne relève pas du pilotage du régime.

Mme Monique Lubin. – Vous disiez qu'il n'y avait pas l'épaisseur d'une feuille de papier à cigarette entre la Cnav et le COR, mais celui-ci faisait état d'un excédent de 3 milliards d'euros en 2022, contre 1,8 milliard d'euros de déficit selon vous. D'où cette différence vient-elle ?

Ensuite, vous êtes le directeur de la Cnav : si vous relevez 5,8 milliards d'euros d'amélioration pour 2032, il faut mettre ce montant en rapport avec les dépenses supplémentaires ne relevant pas de la Cnav – je pense aux aides sociales.

Enfin, vous qualifiez le solde futur hors réforme d'« extrêmement dégradé » là où le COR écrit, noir sur blanc, que la trajectoire n'est pas en danger.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Il s'agit de la trajectoire des dépenses, pas du solde...

Mme Monique Lubin. – Certains parlent de solde, d'autres de part des dépenses de retraite dans le PIB... même avec les mêmes chiffres, les interprétations divergent parfois.

Pouvez-vous chiffrer l'impact de l'intégration des trimestres attribués aux femmes au titre, non du congé parental, mais de la naissance et de l'éducation des enfants ? Quel serait l'effet d'octroyer aux femmes le bénéfice de ces trimestres pour prendre leur retraite à 62 ans, plutôt que d'attendre deux ans de plus ? En effet, avec un départ à 64 ans, ce « service rendu à la nation » ne leur sert plus à grand-chose...

Vous avez, par ailleurs, mentionné les TUC : beaucoup de personnes nous ont saisis à ce sujet. Comment cette mesure sera-t-elle concrétisée ?

Enfin, on parle toujours de coûts et de dépenses, mais non de recettes nouvelles. Vous a-t-on demandé de chiffrer d'éventuelles augmentations de cotisations patronales ? Jean-Marie Vanlerenberghe a, lors de l'audition d'Olivier Dussopt, avancé quelques chiffres intéressants à ce sujet.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Si j'ai bien compris, la mesure de revalorisation du Mico est totalement à la charge du régime de base pour ce qui concerne le stock. Pour ce qui est du flux en revanche, il faut bien tenir compte, dans le calcul, de la retraite complémentaire, si l'on veut connaître le nombre de personnes concernées.

Le groupe d'experts sur le Smic indique que 6 % des personnes touchant moins de 1,1 fois le Smic font une carrière complète. La réforme dégrade leur situation.

Si le coût global que représentent les générations qui sont aux portes de la retraite a été calculé, c'est bien que l'on connaît la distribution des bénéficiaires de la revalorisation du Mico ! Or par deux fois, nous avons posé la question de la distribution sans obtenir de réponse.

Autant nous nous félicitons de la mesure relative au stock – il s'agit d'un rattrapage –, autant nous nous demandons ce qui garantit que la revalorisation du Mico assurerait aux futurs retraités une pension au moins égale à 85 % du Smic, ce qui remet en cause l'importance de cette mesure sociale de la loi que nous allons voter.

Mme Catherine Procaccia. – En voilà une bonne nouvelle !
(*Sourires.*)

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je voulais dire : du projet de loi sur lequel nous allons nous prononcer, si tant est que nous en ayons le temps, vu les délais impartis.

Par ailleurs, vous faites vôtre l'effet « horizon ». Mais l'augmentation du taux d'activité n'est pas liée uniquement à la modification de l'âge d'ouverture des droits. Le taux d'activité a été gonflé également par la durée de cotisation requise pour le taux plein. N'oublions pas non plus l'arrivée massive de femmes sur le marché du travail. Ne serait-ce que par l'effet générationnel, le taux d'activité entre 60 et 63 ans a été mécaniquement poussé. Tout le monde parle de l'effet « horizon », mais personne n'explique comment il a été scientifiquement calculé.

Le taux d'invalidité des Français à 60, 61 ou 62 ans est plus fort que chez nos voisins européens. La situation est peut-être meilleure en France à 60 ans, mais elle se dégrade ensuite. En matière d'espérance de vie en bonne santé, nous accusons ainsi dix ans d'écart avec la Suède.

M. Olivier Henno. – Quand la fusée part de biais, il n'est pas simple de la faire arriver à bon port. Une bonne partie des Français doute de l'urgence et de la nécessité de la réforme. Par certaines de ses affirmations, le COR est en partie responsable.

À nous de faire preuve de pédagogie et de montrer que la réforme contient de nombreux éléments de justice. Dans l'opinion s'est répandue l'idée qu'elle serait difficile pour un certain nombre de femmes, qui devraient travailler jusqu'à 67 ans pour prétendre à une retraite à taux plein.

Quel serait le coût en termes de surcote éventuelle – des amendements sur la question ont été déposés à l'Assemblée nationale – des trimestres validés et des trimestres cotisés ? En effet, dans une carrière en pointillés, il peut arriver que des trimestres soient validés, sans avoir été cotisés.

Plus on aborde la question sous l'angle de la solidarité, plus les économies ou les moindres dépenses escomptées diminuent. Or disons-le, l'équilibre du régime est l'objectif majeur. Oui aux mesures de solidarité, à condition que la réforme contribue à l'équilibre du régime !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je précise à Monique Lubin que, dans le rapport du COR, à la page 11, il est question non pas du solde du système de retraite, mais de ses dépenses en part du PIB, qui seraient sous contrôle. Cela suggère une baisse – certes relative – du niveau des pensions par rapport au revenu d'activité moyen.

Mme Monique Lubin. – C'est le sujet !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – J'estime que ce passage, dont tous les opposants à la réforme s'emparent, est de nature à biaiser complètement notre regard.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Ce n'est pas un problème de dépenses, mais de ressources !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – C'est un problème de ressources, mais aussi de dépenses. Nous sommes dans un système par répartition. Par définition, il faut donc en priorité des cotisations. On peut discuter, ensuite, de la manière dont les mesures de solidarité sont financées (contribution sociale généralisée, impôts, *etc.*).

Monsieur le directeur, quel serait le rendement d'une augmentation des cotisations de 0,33 %, soit 100 euros en moyenne seulement par an et par salarié ? Quel serait ensuite le coût, pour le système de retraite, des bonifications pour enfant en cas d'allongement de la durée de cotisation à quarante-trois annuités ? Ces mesures - bonification de seize trimestres pour deux enfants, vingt-quatre pour trois enfants - ont inévitablement un coût, puisqu'elles supposent une retraite sans décote et à taux plein.

Il en est de même des carrières longues. Je ne comprends pas les hésitations entre quarante-trois ans et quarante-quatre ans. La Première ministre a pourtant annoncé que personne ne partirait à la retraite, sauf vœu contraire, après avoir travaillé plus de quarante-trois ans. Quel serait le coût de l'ouverture du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue dès quarante-trois annuités aux assurés ayant commencé à travailler avant 18 ans ?

Enfin, question subsidiaire, quel sera le coût, pour les collectivités locales, de l'augmentation des cotisations à la CNRACL ?

Mme Pascale Breuil, directrice statistiques, prospective et recherche de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. - Le régime général est un régime de retraite parmi les autres. C'est le plus grand d'entre eux, mais il ne représente que 40 % des dépenses de retraite.

Mme Monique Lubin. - C'est important !

Mme Pascale Breuil. - Par ailleurs, si je peux vous dire que nous verserons cette année 150 milliards d'euros aux bénéficiaires du régime général, je ne saurais vous répondre sur les questions relatives aux cotisations, qui sont gérées par nos collègues de l'Urssaf caisse nationale.

M. Renaud Villard. - Veuillez m'excuser, madame Lubin, d'avoir employé un adjectif péjoratif en évoquant le solde de la branche retraite. Lorsqu'un déficit tutoie, voire dépasse, les 10 %, cela constitue pour moi une alerte. C'était un jugement de valeur de ma part et je le regrette.

En ce qui concerne les majorations de durée d'assurance au titre de la naissance et de l'éducation des enfants, qui deviendraient inutiles, elles le sont en réalité déjà, et massivement. L'Assemblée nationale s'est d'ailleurs saisie à deux reprises, me semble-t-il, d'un rapport sur le thème : « *Comment rendre utile ce qui est inutile ?* »

Ces majorations visent uniquement à permettre aux femmes de ne pas attendre 67 ans pour bénéficier automatiquement du taux plein. Or il est possible d'atteindre le taux plein d'une autre façon, par la durée d'assurance par exemple. Il s'agit non pas de trimestres qui doivent être absolument valorisés, mais en quelque sorte de trimestres de garantie.

J'ai bien pris soin de le préciser : la maternité et le congé parental rentrent dans le calcul de la pension de retraite « normale ». Nous parlons ici de majorations – deux ans par enfant – qui permettent uniquement de bénéficier du taux plein avant 67 ans.

Mme Monique Lubin. – C'est une façon de voir les choses. Il y a aussi des femmes qui y perdront. C'est à elles que je pense.

M. Renaud Villard. – Un certain nombre de femmes, qui ont eu beaucoup d'enfants, se retrouvent avec des « super durées d'assurance ».

Par ailleurs, nous comptons aujourd'hui sept âges de départ à la retraite : âge légal, handicap, carrières longues, invalidité ou inaptitude, Aspa, taux plein et réversion. Sur ces sept âges de départ, deux seulement sont concernés par le PLFRSS. En réalité, beaucoup de sujets dont on parle ne se posent pas. L'âge de départ pour inaptitude, par exemple, demeure inchangé, à 62 ans.

Avec ce PLFRSS, l'âge légal est modifié pour les déciles 3 à 9 et très peu pour les personnes les plus modestes. L'effet financier est en outre majeur pour les déciles 2 à 5 – jusqu'à 1,5 Smic – et assez infinitésimal sur les autres. Finalement, les « perdants » de la réforme n'appartiennent qu'à une seule catégorie, celle des « surcoteurs ». Pour cinq catégories sur sept, la réforme est transparente.

Enfin, plus d'un million de personnes sont concernées par les TUC. En signant leur contrat d'engagement, elles ont eu sincèrement l'impression que l'État cotisait pour elles, même si des dispositions discrètes stipulaient le contraire. Il y a là une forme d'engagement moral juridique à corriger la situation.

Le projet de loi prévoit d'accorder un trimestre par 50 jours de TUC, la difficulté étant de retrouver les personnes concernées.

M. Xavier Iacovelli. – Cela ne concerne que le stock de retraités ?

M. Renaud Villard. – Oui. Nous parlons ici des premiers contrats aidés, conclus dans les années 1980 et 1990. Depuis, l'ensemble des contrats aidés ouvrent des droits à retraite. Si l'on parle de formation professionnelle, alors il est possible de valider des trimestres à ce titre.

Le minimum contributif ne vise pas ceux qui ont cotisé au Smic. Il a deux étages : le premier bénéficie à ceux qui ont une petite retraite et le taux plein ; le second, le minimum contributif majoré, ceux qui ont une petite retraite en ayant effectué une carrière complète cotisée, qu'ils aient travaillé au Smic ou non. Cela peut concerner des gens qui ont travaillé vingt ans pour un demi-Smic et vingt ans pour deux Smic, ou encore bien d'autres profils, très divers. Cela explique l'effet assez puissant de la mesure prévue pour le stock, mais surtout pour le flux.

Les gros gagnants de la réforme, financièrement, sont les travailleurs modestes des déciles 2 et 3, dont la pension augmentera en moyenne de 7 %. L'impact de la mesure sur le flux sera très progressif, mais net : on estime que 200 000 personnes par an seront gagnantes, dont 130 000 femmes. Tous ne vont pas recevoir 100 euros de plus, mais on veut garantir qu'une pension aujourd'hui fixée à 750 euros passe à 850 euros, auxquels s'ajoute la retraite complémentaire.

Je ne crois pas du tout à l'effet horizon ! Le décalage mécanique du marché de l'emploi postulé dans cette construction intellectuelle n'existe pas. Ce qui existe, ce sont des effets structurels, des politiques des employeurs, ou encore les effets de la réglementation. En 2010, le législateur craignait un afflux de chômeurs parmi les personnes âgées de 60 à 62 ans, mais tel n'a pas été le cas : le taux de chômage des personnes partant à la retraite n'a pas vraiment changé, il a même diminué avec l'amélioration du marché de l'emploi.

Quant à la différence entre trimestres cotisés et trimestres validés, jusqu'aux années 1980, il n'y en avait pas. Depuis lors, beaucoup de dispositifs favorables liés à l'effort contributif ont été mis en place, pour les carrières longues ou le calcul des minima de pension. Aujourd'hui, il n'y a toujours pas de différence pour le minimum « de base », mais il y en a beaucoup au titre de ces majorations.

Enfin, concernant les bonifications pour enfants, offrir deux ans de bonus par enfant aurait un coût colossal. En effet, 82 % des femmes auraient ce bonus : 40 % des assurés verraient leur âge légal de retraite abaissé en moyenne de quatre ans et toutes les mères de trois enfants partiraient à 58 ans... Cela se chiffrerait en dizaines de milliards d'euros !

Mme Pascale Breuil. – Quant à l'hypothèse d'une hausse des cotisations, vous trouverez dans l'étude d'impact l'effet que cela aurait. Dans le scénario retenu par le Gouvernement, avec un taux de chômage de 4,5 %, pour réduire le déficit prévu, il faudrait une hausse de 442 euros par an en moyenne par personne, soit 0,8 à 0,9 point.

Mme Chantal Deseyne, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

M. Christophe Rolin,
directeur général de la caisse de retraites du personnel de la RATP

Réunie le mercredi 1^{er} février 2023, sous la présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-présidente, la commission procède à l'audition de M. Christophe Rolin, directeur général de la caisse de retraites du personnel de la RATP.

Mme Chantal Deseyne, présidente. – Nous entendons à présent M. Christophe Rolin, directeur général de la caisse de retraites du personnel de la RATP (CRPRATP), sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

M. Christophe Rolin, directeur général de la caisse de retraites du personnel de la RATP. – La caisse que je dirige est de bien moindre taille que la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), dont vous venez d'entendre le directeur : elle a quelques dizaines de milliers de salariés, nous n'en avons que 40, signe de notre efficience... Notre caisse a été créée en 2006, elle est indépendante de la RATP et placée sous la tutelle des ministères du budget et des affaires sociales. Jusqu'en 2006, les retraites étaient gérées directement par l'entreprise. Nous versons environ 1,2 milliard d'euros de prestations, en croissance régulière ; nous comptons 52 000 pensionnés et 42 000 salariés cotisant au régime spécial.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Quelles sont les spécificités du régime de retraite des personnels de la RATP par rapport aux régimes obligatoires de base ? Quelle sera l'incidence de la fermeture aux nouveaux entrants de ce régime sur sa trajectoire financière et à quelle échéance son extinction devrait-elle intervenir ? Le versement par le régime général d'une compensation de la perte de cotisations induite par cette fermeture est-il envisagé ?

M. Christophe Rolin. – Le régime de la RATP est assez proche de celui de la fonction publique, avec quelques spécificités qui le rapprochent du régime général.

Tout d'abord, notre régime se caractérise par une prise en compte importante de la pénibilité, et ce depuis 1945. C'est le régime qui distingue le mieux entre service sédentaire et service actif ; 90 % du personnel relève de ce dernier. Le service actif se décompose lui-même en plusieurs catégories en fonction de la pénibilité des métiers. De nombreux mécanismes ont été mis en place, depuis longtemps, pour faire bénéficier les agents de droits spécifiques, qui trouvent leur expression dans des abaissements d'âge de départ ou des majorations des durées de service, à due proportion de la pénibilité de leur métier.

Ces calculs se font de manière assez fine : un agent peut changer de catégorie ou de sous-catégorie de pénibilité à l'échelle d'un mois, voire d'une semaine : chaque période est prise en compte spécifiquement dans le calcul des droits.

Notre régime se distingue aussi par une assez forte individualisation des droits. Le critère générationnel est très peu pertinent dans ce régime. Chaque salarié, en fonction de son appartenance à tel ou tel tableau, en fonction des périodes passées dans telle ou telle catégorie, peut largement prévoir et individualiser sa pension, même si elle est basée sur les six derniers mois. Chaque salarié peut assez facilement définir le moment et les conditions de son départ en retraite, ainsi que le montant de sa pension. Nous avons à cette fin développé un simulateur, véritable outil de pré-liquidation.

S'agissant de la trajectoire financière, je n'ai pas d'élément à vous apporter, car cela doit être décidé dans le cadre des lois de finances à venir. Je reprendrai simplement un chiffre figurant dans l'étude d'impact : il y a actuellement entre 1 500 et 2 000 embauches sous statut à la RATP, ce qui représente de 20 à 25 millions d'euros de cotisations par an, qui ne seront plus perçues si ces recrutements se font au régime général. Je rappelle que la CRPRATP verse un peu de moins de 1,3 milliard d'euros de prestations, dont 780 millions d'euros subventionnés par l'État.

Je ne dispose pas d'éléments supplémentaires pour ce qui est de la troisième question concernant la garantie donnée par le Gouvernement d'une compensation de la perte de cotisation. Les modalités restent à définir, soit par une majoration de la subvention de l'État, soit dans le cadre d'un transfert des régimes qui seront récipiendaires, c'est-à-dire le régime général et l'Agirc-Arrco.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. - Quelle échéance est-elle prévue pour l'extinction du régime, concrètement à la fin des pensions de réversion ?

M. Christophe Rolin. - Pour vous donner un ordre d'idée, j'ai à l'esprit les cas d'une veuve qui bénéficie d'une pension de réversion depuis 1947 et d'un retraité qui perçoit une pension de réforme depuis 1952. On serait donc plus proche des 80 ans que des 40 ans.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. - L'extension du dispositif de retraite anticipée s'appliquera-t-elle à votre régime ? Combien d'assurés exercent-ils actuellement en cumul emploi-retraite ?

M. Christophe Rolin. - Le dispositif de retraite anticipée de carrière longue s'applique, mais est peu utilisé : il concerne actuellement 152 personnes. Cela peut s'expliquer par la possibilité de partir tôt à la retraite.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. - Les gens qui pouvaient partir à 52 ans ne le pourront-ils désormais qu'à 54 ans et ceux qui pouvaient le faire à 57 ans n'en faire de même qu'à 59 ?

M. Christophe Rolin. - En réalité, ceux qui peuvent partir à 52 ans - le tableau B - ne le font en moyenne qu'à plus de 56 ans, et ceux qui peuvent le faire à 57 ans - le tableau A - le font à 57 ans et demi. L'âge de départ augmente chaque année d'un trimestre et environ 85 % des salariés de la RATP ne partent que lorsqu'ils n'ont plus de décote.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. - Le décalage de l'âge légal ne changerait donc pas grand-chose ?

M. Christophe Rolin. - En effet, je ne le crois pas, d'autant que la réforme Touraine n'a pas encore produit tous ses effets sur notre régime. Cela pourrait en revanche affecter les montants des pensions, qui ne seront plus calculées sur 168 trimestres, mais sur 172.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. - Le cumul emploi-retraite est-il utilisé par beaucoup de personnes ?

M. Christophe Rolin. - Il y en avait assez peu jusqu'à présent, entre 500 et 600 par an, mais nous sommes passés l'an dernier à 1 477, soit une multiplication par trois, ce qui peut s'expliquer par le fait que de plus en plus de salariés ne partent pas en retraite au taux maximum, mais qu'ils le font relativement jeunes et peuvent facilement reprendre une activité - y compris dans l'entreprise, sous le statut du régime général.

Actuellement, près de 5 000 salariés de la RATP sont contractuels et relèvent du régime général ; ils représentent plus du tiers du recrutement annuel.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. - Comment l'ouverture à la concurrence se mêle-t-elle à cette réforme ? Quelle est votre estimation du coût du déséquilibre démographique et de celui des droits spécifiques ? Par ailleurs, nous venons d'auditionner le directeur de la Cnav, qui ne semble pas envisager de compenser les pertes de cotisations liées à la fermeture du régime RATP. Comment envisagez-vous l'avenir de la CRPRATP ? Comment comptez-vous compenser la perte de 20 à 25 millions d'euros par an que vous avez évoquée ?

M. Christophe Rolin. - L'ouverture à la concurrence est un sujet très important. Si elle a été prévue par la loi d'orientation des mobilités (LOM) au 1^{er} janvier 2025, les décrets d'application n'ont pas été pris. Parmi les presque 43 000 salariés du régime, plus de 40 % vont quitter l'entreprise d'ici à cette date, soit pour des filiales de la RATP, soit pour des organismes qui auront remporté les marchés. Ceux-ci vont perdre leur statut, mais pas leur droit à la retraite au régime spécial.

La CRPRATP devra donc gérer, si j'en crois la LOM, quelque 20 000 personnes, réparties dans diverses entreprises relevant du secteur privé et du régime général, en leur garantissant les mêmes droits que s'ils étaient restés dans le régime. C'est un enjeu complexe, à la fois technique et financier : comment récupérer les cotisations et gérer les droits de ces salariés ?

Il est évident que le manque à gagner des cotisations qui ne seront plus perçues en 2023 dégradera fortement les comptes du régime. Pour le moment, nous faisons des prévisions sur les bases existantes. L'année dernière, la subvention de l'État était de 780 millions d'euros. Dans quatre ans, selon les estimations qui ont été faites en septembre – et qui devront être revalorisées –, à régime constant, le besoin de financement sera de 960 millions d'euros, et même plus si on retranche les cotisations actuellement perçues. L'État s'est engagé à compenser, selon des modalités qui seront déterminées par les prochaines lois de finances : cela peut passer par une majoration de la subvention actuelle, ou par un reversement de la Cnav, ce qui serait somme toute logique compte tenu du maintien des droits aux régimes spéciaux des personnes qui cotiseront auprès de celle-ci.

En ce qui concerne les droits spécifiques, je n'ai pas eu de demande ; la Cour des comptes a abordé le sujet il y a quelques années, concluant à la difficulté de chiffrer ceux-ci.

S'agissant du devenir de la CRPRATP, je ne sais pas si elle existera toujours dans 80 ans pour gérer les droits des derniers retraités, mais je conclurai en soulignant deux choses : cet organisme est actuellement très efficient, avec des coûts de gestion de 0,4 %, et la qualité du service est très bonne, selon tous les indicateurs dont nous disposons. Quel que soit le gestionnaire futur, ces éléments devront rester en ligne de mire.

Mme Chantal Deseyne, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

M. Nicolas Mitjavile,
directeur de la Caisse nationale des industries électriques et gazières

Réunie le mercredi 8 février 2023, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission procède à l'audition de M. Nicolas Mitjavile, directeur de la Caisse nationale des industries électriques et gazières.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons ce matin M. Nicolas Mitjavile, directeur de la Caisse nationale des industries électriques et gazières sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

L'objectif de cette audition est de présenter les impacts du projet de loi sur la caisse des électriciens et gaziers.

M. Nicolas Mitjavile, directeur de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG). – Merci pour votre accueil ; je connais la qualité et le sérieux de vos travaux.

Parmi les régimes spéciaux, ou statutaires, le nôtre est de taille moyenne, loin derrière les différents régimes de la fonction publique et proche de celui de la SNCF : nous comptons environ 200 000 pensionnés et 150 000 affiliés. Nos engagements financiers avoisinent 200 milliards d'euros.

Surtout, ce régime bénéficie d'un adossement financier au régime général, mis en place au début des années 2000 ; l'État avait l'intention de l'étendre aux autres régimes spéciaux, mais ne l'a finalement pas fait. Cet adossement, très précieux, a permis de déconsolider l'essentiel de cette charge des comptes des seules entreprises alors concernées, EDF et Gaz de France, dans la perspective de leur introduction en bourse. Vous évaluez régulièrement la neutralité de notre régime au regard des comptes de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et de l'Agirc-Arrco ; à chaque fois, vous avez constaté cette neutralité, obtenue notamment grâce à la soulte de 7 milliards d'euros offerte par les employeurs de la branche lors de la mise en place de l'adossement. Cette neutralité découle également de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA), qui couvre les droits passés, jusqu'en 2004, du secteur régulé. Cette contribution est neutre pour le consommateur ; on a simplement transféré une part du tarif vers cette taxe.

Notre régime est équilibré, depuis sa création, de par la loi, et il continuera de l'être si cette réforme entre en vigueur.

Enfin, notre régime est pleinement autonome dans sa gestion. Le nerf de la guerre, en matière de régimes de retraite, c'est l'informatique : nous sommes sur ce point complètement autonomes.

Au-delà, la qualité de la gestion du régime est universellement reconnue : en témoignent la grande satisfaction de nos pensionnés, mais aussi les différents audits comptables et les contrôles effectués par les corps d'inspection de l'État, qui se sont toujours montrés très élogieux.

Le nombre d'employeurs concernés par ce régime a augmenté ; au-delà d'EDF et Engie, on en compte environ 160, contre 130 lors de la création de la caisse. Aux entreprises locales de distribution se sont ajoutées de nouvelles entreprises actives dans le domaine des énergies renouvelables.

Un enjeu crucial pour le régime est l'attractivité du secteur. L'Assemblée nationale a récemment créé une commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France. Ses auditions ont montré que le secteur est aujourd'hui moins attractif qu'il y a une vingtaine d'années ; on pouvait alors embaucher les meilleurs diplômés ; aujourd'hui c'est beaucoup plus difficile. Le régime de retraite joue un rôle en la matière, mais il n'est qu'un des éléments de la couverture sociale, qui varie suivant les employeurs et est souvent moins protectrice que dans le secteur bancaire, ou encore que chez TotalEnergies pour ne citer que quelques exemples.

Les mesures de convergence présentes dans toutes les réformes des retraites depuis 1993 font que, si les nouveaux entrants conservent un avantage fidélisant avec ce régime spécifique, cet avantage est désormais assez limité. D'ailleurs, les départs sans anticipation se font exactement au même âge que dans le régime général : 62,9 ans. L'âge moyen de départ à la retraite, en comptant les départs anticipés, s'établit à 60,4 ans, un peu plus tôt que dans le régime général, mais cela est aussi dû à un décalage dans le calendrier d'application de diverses réformes.

La gestion des nouveaux entrants après la réforme, au vu de la présence d'une « clause du grand-père », risque de poser des problèmes d'intendance. En matière de ressources humaines, il ne sera pas toujours aisé d'expliquer aux nouveaux que leur statut sera moins avantageux que celui de leurs collègues accomplissant les mêmes tâches. Ce ne sera pas simple non plus en matière informatique : l'entrée en vigueur dès septembre 2023 prévue dans le projet de loi est même impossible ; les informaticiens nous disent qu'ils ne pourraient en aucun cas être prêts à cette échéance ! Je veux vous alerter quant à ce risque de « catastrophe industrielle », dont les coûts pourraient être importants.

Enfin, le projet de loi, dans sa rédaction actuelle, ne dit rien de l'avenir de l'adossement financier de notre régime au régime général. Le système actuel est solide, il le restera jusqu'à son extinction. Je n'ai donc qu'une prière à vous adresser : préservez ce système d'adossement ! Les problèmes financiers sont déjà largement résolus grâce au travail intelligent accompli il y a une vingtaine d'années.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Quelle est la situation financière du régime des industries électriques et gazières (IEG) au 31 décembre 2022 ? Quelles sont ses spécificités par rapport aux autres régimes obligatoires de base ? Quelle incidence le report à 64 ans de l'âge d'ouverture des droits à compter de la génération 1968 et l'accélération de l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein auront-ils sur la trajectoire financière du régime ?

M. Nicolas Mitjavile. – Notre régime doit être à l'équilibre, conformément aux termes de la loi. C'est d'ailleurs le cas pour l'année 2022 – les comptes seront prochainement arrêtés.

Grâce à la contribution tarifaire d'acheminement, nous disposons d'un excédent de trésorerie de 700 millions d'euros en 2022 ; 600 millions d'euros sont gérés par l'Urssaf Caisse nationale et nous conservons 100 millions d'euros pour gérer les variations de trésorerie. Contrairement à ce que je lis parfois, nous n'avons pas de réserve cachée.

Le report à 64 ans de l'âge d'ouverture des droits touchera les agents au statut, dont la pension est calculée sur les six derniers mois de salaire. Dans les faits, notre taux de remplacement est très proche de celui du régime général et de celui de la fonction publique, car les primes ne sont pas prises en compte. Le report sera plus coûteux pour notre régime, car nos bénéficiaires ne peuvent prétendre à des plans de préretraite.

En ce qui concerne l'équilibre du régime sur le long terme, la sortie des nouveaux entrants et le traitement du stock de droits acquis ne nous inquiètent pas si l'adossement est maintenu. Nous sommes sereins sur la gestion de ce régime tant à court terme qu'à long terme.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Quel serait l'effet des ajustements paramétriques proposés sur la pension moyenne ?

M. Nicolas Mitjavile. – Celle-ci devrait augmenter puisque le salaire sera plus important après le report à 64 ans.

Au sujet de la durée d'assurance moyenne, les agents pourront décider soit de continuer à travailler afin d'éviter la décote soit de partir plus tôt – dans ce cas, ils bénéficieront d'une pension moins importante. Il est très difficile d'anticiper les décisions des personnes.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Quelle part du total des départs en retraite ont représenté en 2022 les départs anticipés pour carrière longue ?

M. Nicolas Mitjavile. – Cela représente environ 5 % du total, soit 4 000 départs.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Qu'en est-il des départs anticipés pour handicap et incapacité permanente ?

M. Nicolas Mitjavile. – Les départs anticipés pour handicap comptent pour 0,5 % et ceux pour incapacité permanente 5 %.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Quelle incidence sur le nombre de départs anticipés au cours des prochaines années auraient le report à 62 ans de l'âge de départ anticipé pour incapacité permanente et l'extension de ce dispositif aux salariés justifiant d'un taux d'incapacité permanente compris entre 10 et 19 % et de 5 à 17 années d'exposition à des facteurs de pénibilité ?

M. Nicolas Mitjavile. – Le régime spécial propose une anticipation spécifique au titre du taux d'incapacité permanente, avec un abaissement de l'âge d'ouverture des droits de trois ou de six mois. Le report à 64 ans entraînera mécaniquement un recul de l'âge de départ pour ces salariés.

M. Hervé Duchaigne, directeur comptable et financier de la CNIIEG. – Il y aura en effet un décalage dans le temps : les gens partiront plus tard en retraite.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – La modification des facteurs de pénibilité aura-t-elle une influence ?

M. Hervé Duchaigne. – Nous avons nos propres spécificités. Les nouveaux entrants seront affiliés au régime général, tandis que les agents statutaires auront leur propre système, mais tous seront affectés par la réforme et ce décalage dans le temps.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Ce sont donc deux catégories très différentes. Les dispositions relatives à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et à l'assurance vieillesse des aidants (AVA) seront-elles appliquées aux nouveaux entrants ?

M. Nicolas Mitjavile. – L'AVPF et AVA s'appliquent aussi aux salariés des IEG ; durant cette période, leur contrat de travail est suspendu et ils relèvent du régime général.

M. Hervé Duchaigne. – Notre dispositif de branche concernant la pénibilité est performant : le départ en retraite est possible à 57 ans. Depuis 2009, des jours acquis au titre de la pénibilité peuvent être versés au compte épargne retraite.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Le régime garantit-il une pension minimale ?

M. Hervé Duchaigne. – Les pensions minimales s'élèvent à 930 euros pour 15 ans d'activité, 1047 euros pour 30 ans et 1163,55 euros pour 35 ans.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – La retraite progressive touchera-t-elle de nombreux agents ?

M. Hervé Duchaigne. – Il est difficile de le prévoir, mais nous estimons que celle-ci sera peu utilisée.

M. Nicolas Mitjavile. – C'est une avancée pour le régime.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Absolument. Par ailleurs, le cumul emploi-retraite concerne-t-il beaucoup d'agents ?

M. Hervé Duchaigne. – Notre régime ne suit pas directement les bénéficiaires de ces dispositions. Nous effectuons des contrôles au moment où les personnes atteignent l'âge légal de départ à la retraite pour nous assurer que celles-ci respectent les plafonds et qu'elles remplissent les conditions. Si le projet de loi est adopté, les personnes qui activeront ce dispositif cotiseront au titre de leur nouvelle activité : il reviendra à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) d'effectuer les vérifications nécessaires.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. – Quel est le montant de la pension moyenne ? Les agents bénéficient-ils de primes de fin de carrière ? Certaines personnes deviennent-elles contractuelles après être parties en retraite de manière anticipée ? Quel est le montant total de la contribution publique versée au régime *via* la taxe spéciale ?

M. Nicolas Mitjavile. – Le cumul emploi-retraite est un phénomène très marginal.

Nous vous transmettrons par écrit des informations détaillées sur le montant de la pension moyenne et sur les primes de fin de carrière.

M. Hervé Duchaigne. – La contribution tarifaire instaurée en 2005 dans le cadre de la réforme du financement correspond à une fraction de la facture que les consommateurs payaient : c'est une part de la facturation qui est isolée. Aujourd'hui, la collecte de la contribution tarifaire représente environ 1,7 milliard d'euros, qui ne servent pas seulement à financer les retraites : une partie de l'enveloppe finance les prestations, une autre la soulte – 400 millions d'euros en 2023 – reversée au régime général, versée sur vingt annuités jusqu'en 2024 ; quant aux excédents de trésorerie, ils ne sont en aucune façon une « cagnotte » : ils restent sur notre compte bancaire, cette somme étant mise à disposition de l'Urssaf Caisse nationale.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. – Quel est le montant de vos coûts de gestion ?

M. Hervé Duchaigne. – Je n'ai pas en tête le coût unitaire, mais notre budget de fonctionnement annuel est de moins de 30 millions d'euros.

Mme Laurence Cohen. – Vous avez dit que votre régime était équilibré et qu'il donnait, à juste titre, entière satisfaction aux pensionnés. On présente souvent les régimes spéciaux, dont le vôtre, comme des régimes privilégiés. Ma famille politique préfère les appeler des régimes pionniers : nous plaçons pour que le régime général suive leur exemple plutôt que de tirer les droits vers le bas.

Les conditions d'ouverture des droits sont fixées très précisément dans votre régime. J'ai visité récemment un site gazier dans le Val-de-Marne ; si l'âge moyen des départs anticipés est de 58 ans, cela concerne 20 % des agents, essentiellement les services actifs, qui subissent, tout au long de leur carrière, pénibilité, astreintes, travail de nuit, charges lourdes, exposition à des substances chimiques cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR).

Une réforme, de surcroît, est passée par là, en 2010 : depuis la réforme Woerth, il faut avoir travaillé au moins dix-sept ans dans l'industrie électrique et gazière pour bénéficier d'un départ anticipé. Il faut faire le lien avec l'attractivité des métiers : les personnes que j'ai rencontrées m'ont dit leur fatigue ; un report de l'âge de départ pourrait remettre en cause leur volonté de demeurer dans leur entreprise.

M. Philippe Mouiller. – En miroir de l'intervention de Mme Cohen, je voudrais revenir sur l'équilibre des caisses, qui est assuré par une taxe prélevée sur la facture d'électricité. Cette contribution tarifaire d'acheminement est-elle calculée au regard des besoins de la caisse ou son montant est-il figé ?

Par ailleurs, la remise en cause d'un certain nombre d'éléments relatifs à la pénibilité pose des difficultés ; reste qu'en parallèle vous conservez le compte épargne jours retraite, dont la branche peut modifier les règles d'attribution. N'y a-t-il pas là un moyen de compenser, par un outil que vous maîtrisez, ce que vous décrivez comme une perte importante, et ainsi d'atténuer l'effet de la réforme ?

J'approuve ce que vous avez dit sur la perte d'attractivité du métier.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Vous avez parlé de la pénibilité, qui relève d'un dispositif de branche ; à l'avenir, compte tenu de la faible prise en compte de la pénibilité dans la loi générale, ces dispositifs de branche vont devoir être renforcés. Le vôtre permet aujourd'hui de partir à 57 ans. La réforme va-t-elle porter cet âge de départ à 59 ans ? Comment votre dispositif de branche s'articule-t-il avec la loi générale ?

J'aimerais des précisions sur les éléments de pénibilité. La prise en compte des astreintes, du travail de nuit, des charges lourdes – celles-ci avaient été exclues et font leur retour, bien que de manière très altérée – ne pose pas de problème particulier.

Mais *quid* de l'exposition aux CMR, que votre branche prend en compte ? C'est précisément le genre de pénibilité que le patronat dit habituellement impossible à prendre en compte par les employeurs, au motif qu'il ne s'agirait pas d'un critère objectivable. Comment faites-vous ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Vous avez dit que le régime était équilibré, et même excédentaire.

Le régime spécial va disparaître ; nous l'appelons pour notre part, comme l'a dit Laurence Cohen, régime pionnier. Vous avez souligné que ce métier était moins attractif qu'auparavant, que vous aviez davantage de difficultés à recruter. Cette perte d'attractivité me semble en partie imputable à la casse progressive du service public par les gouvernements successifs.

Votre branche compte 156 entreprises ; comment feront les salariés lors des négociations annuelles, puisque deux régimes coexisteront, le régime actuel et le régime général ?

M. Nicolas Mitjavile. - J'ai insisté sur l'attractivité du secteur ; c'est une question qui, à juste titre, vous intéresse : vous vous demandez comment on va compenser l'abandon du régime actuel pour maintenir l'attractivité du secteur.

En matière de pénibilité, notre dispositif de branche nous paraît aujourd'hui adapté aux conditions de travail : il faut dix-sept ans de services actifs pour pouvoir partir à 57 ans. S'y ajoute le dispositif du compte épargne jours retraite, mis en place en 2009 au niveau de la branche. Sur la prise en compte de l'exposition aux CMR, nous vérifierons et vous répondrons précisément.

Madame la sénatrice Cohen, vous avez raison d'insister sur la question de l'attractivité du secteur dans la durée, que pose indirectement cette réforme, cette industrie n'ayant pas vocation à disparaître... Nous notons depuis un certain nombre d'années une perte d'attractivité. Le régime de retraite n'est qu'un élément parmi d'autres des conditions sociales et salariales de la branche, que les acteurs doivent veiller à maintenir au niveau d'exigence requis.

Un mot sur le financement : la CTA est totalement neutre ; c'est une simple écriture, d'une certaine manière. Nos taux de cotisation employeur sont d'ailleurs sensiblement plus élevés que dans le régime général. La CTA n'est qu'un pur transfert d'un élément « prix et chiffre d'affaires » vers un élément « taxe » visant à couvrir de manière dédiée les droits acquis des travailleurs relevant de ce régime.

M. Philippe Mouiller. - Le taux de la taxe est-il fonction des besoins financiers du régime ?

M. Hervé Duchaigne. - La contribution tarifaire que nous collectons est une taxe dont le taux est déterminé par les pouvoirs publics, assise sur des éléments tarifaires d'acheminement fixés par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). La loi prévoit que le montant de cette taxe est déterminé de manière à financer les charges de la caisse de retraite sur une période de cinq ans - voilà pour la mécanique générale, nonobstant les aléas.

Une évolution tarifaire est intervenue en 2021, qui a conduit les pouvoirs publics, compte tenu d'un certain nombre d'incertitudes quant aux hypothèses, à retenir un maintien du taux, c'est-à-dire une neutralisation du montant de CTA collecté, 1,7 milliard d'euros, afin d'éviter que l'augmentation du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (Turpe) ne vienne augmenter considérablement les recettes de CTA.

Tous les ans, lorsque je présente l'arrêté des comptes de la caisse, nous faisons le point, avec les tutelles, sur les excédents et sur les perspectives. La contribution tarifaire finance une fraction des droits acquis avant le 1^{er} janvier 2005 et une fraction de la soulte, 400 millions d'euros, qui s'éteindra en 2025 - l'excédent augmentera d'autant. De surcroît, les charges à financer au titre des droits acquis avant 2005 sont en diminution : passé le cap de 2018-2019, nous sommes entrés dans une phase de décroissance démographique et d'extinction naturelle de la CTA.

Légalement, je rappelle que la CTA constitue une imposition de toutes natures, donc une ressource d'État qui, en tant que telle, n'appartient pas au régime.

M. Nicolas Mitjavile. - Tout cela dépend beaucoup des prévisions de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ; de toute façon, les excédents ne restent pas dans le régime spécial.

M. Philippe Mouiller. - Et c'est l'État qui fixe le Turpe...

Mme Raymonde Poncet Monge. - La durée minimale de services ne change pas. Pouvez-vous me confirmer que la loi précédente a fait passer cette durée de quinze à dix-sept ans ? Quant à l'âge de départ, qui est actuellement fixé à 57 ans, va-t-il être modifié par la loi ?

M. Hervé Duchaigne. - Ce n'est pas nous qui tenons le crayon ; mais, tel que nous comprenons le projet de loi, cet âge passerait bel et bien de 57 à 59 ans. Notre rôle se limitera à mettre en œuvre ce que le législateur aura décidé.

M. René-Paul Savary, rapporteur. - À quel âge en moyenne ceux qui bénéficient de ce départ anticipé partent-ils à la retraite ?

Les pensions des retraités de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) sont liquidées à plus de 60 ans en moyenne pour ce qui est de la catégorie active : nombre de pensionnés décalent déjà leur départ anticipé, par rapport à l'âge minimal, pour valider tous les trimestres exigés. Pour ce qui est de la CNRACL, l'impact d'un passage de 57 à 59 ans ne sera pas de deux ans, mais de neuf mois supplémentaires en activité.

Mme Raymonde Poncet Monge. - C'est une moyenne.

M. René-Paul Savary, rapporteur. - Dans votre branche, quel est l'âge moyen de départ anticipé ?

M. Nicolas Mitjavile. – Le départ intervient en moyenne à 60,3 ans, à 62,9 ans pour les départs non anticipés.

Quant à la durée minimale de cotisation, elle a été portée de 15 à 17 ans par la précédente loi.

Mme Annick Jacquemet. – Philippe Mouiller vous a interrogé sur la perte d'attractivité du secteur. Comment l'enrayer ? J'ai été surprise de vous entendre dire qu'une grande facette de l'attractivité du métier était les conditions de départ en retraite : il me semble un peu dommage que des jeunes qui entrent dans la vie professionnelle aient pareil objectif de carrière...

Quels autres leviers actionner pour rendre vos métiers attractifs ?

M. Nicolas Mitjavile. – Telle n'est pas du tout ma vision des choses ; vous m'aurez mal compris... En revanche, l'existence de mesures parfaitement justifiées permettant un départ anticipé est bel et bien un élément d'attractivité du secteur. Les départs pour handicap ou invalidité représentent d'ailleurs une part très modeste du total des départs anticipés. Mais l'attractivité tient plutôt à la bonne couverture sociale, aux salaires, aux conditions de travail et à la fierté d'exercer ces métiers.

Mme Monique Lubin. – Puisqu'il est excédentaire, je m'interroge sur le bien-fondé de la mise à mort de ce régime. On nous présente les régimes spéciaux comme coûtant cher aux contribuables. Or, en l'espèce, on s'apprête à verser au régime général de nouveaux salariés, donc, à l'avenir, de nouvelles dépenses. J'ai cru comprendre qu'il fallait équilibrer notre système de retraites : quel est l'intérêt ?

Par ailleurs, la CTA va-t-elle être restituée au consommateur d'électricité dès lors qu'il n'y en aura plus besoin pour financer ce régime spécial ?

M. Nicolas Mitjavile. – Si j'ai soulevé la question de l'attractivité, c'est qu'elle se pose. Étant devenu, dans la dernière partie de ma carrière, un spécialiste de la retraite, je peux vous dire qu'elle n'est qu'un élément de l'attractivité du secteur : il faut raisonner à l'échelle de la branche d'activité dans son ensemble, étant entendu que celle-ci doit pouvoir répondre aux besoins de la Nation.

Quant au choix de restituer ou non la CTA, il me dépasse totalement. Je comprends la logique – s'il n'y a plus à couvrir certaines charges passées, il faut que le tarif soit réduit –, mais l'économie des tarifs électriques et gaziers est un sujet très complexe...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Audition d'organisations représentatives de salariés

Réunie le mercredi 15 février 2023, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission procède à l'audition d'organisations représentatives de salariés.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous consacrons cette matinée à l'audition des partenaires sociaux sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Toutes les organisations ont été entendues par nos rapporteurs, mais j'ai souhaité que nous conduisions également cet exercice en réunion plénière.

Nous entendons tout d'abord les représentants des syndicats. Je précise qu'une invitation a été envoyée aux organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel. La Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) m'a fait savoir qu'elle ne pourrait être représentée. Sont présents MM. Yvan Ricordeau, secrétaire national, responsable de la politique sur les retraites de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), Thomas Vacheron, membre de la direction confédérale de la Confédération générale du travail (CGT), Michel Beaugas, secrétaire confédéral chargé de l'emploi et des retraites de Force ouvrière (FO) et Gérard Mardiné, secrétaire général de la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC).

Je vais donner la parole à chaque intervenant afin qu'il expose brièvement les principales observations de l'organisation qu'il représente sur ce texte, avant qu'un débat ne s'engage avec nos rapporteurs Élisabeth Doineau, René-Paul Savary et Sylvie Vermeillet, puis avec les commissaires.

M. Yvan Ricordeau, secrétaire national, responsable de la politique sur les retraites de la CFDT. – Il est très important, pour la CFDT, d'échanger avec les sénateurs avant l'ouverture des débats au Sénat et de discuter de ce qu'est le monde du travail et de ce que représente la retraite, de la façon la plus approfondie et la plus apaisée possible. C'est ainsi que nous souhaitons échanger avec vous ce matin.

Trois points nous semblent déterminants.

Premièrement, ce qui se passe dans le monde du travail, dans la période post-pandémique actuelle, nécessite que l'on ajuste les transitions professionnelles entre carrière et retraite.

Deuxièmement, le système de retraite comporte de nombreuses inégalités. Pour y répondre, il faut le refonder. Les améliorations possibles passeraient sans doute, à terme, par un système de base universel, conférant les mêmes droits à l'ensemble des travailleurs, quels que soient leur situation, leur parcours et leur origine professionnelle. Ce point sera l'élément d'avenir de la construction et du renforcement de notre système par répartition.

Troisièmement, l'équilibre financier, qui est tout sauf un tabou pour la CFDT, est le premier garant de la confiance entre les générations dans un système par répartition : il faut faire la démonstration que l'ensemble est à l'équilibre à terme. Nous nous sommes investis dans de nombreuses réformes pour garantir cette pérennité financière.

Nous examinons cette question avec beaucoup de lucidité dans la période actuelle. Ainsi, il faut, selon nous, un rendez-vous sur les retraites dans le courant de l'année 2023. Ensuite, contrairement à d'autres moments de réforme que notre pays a connus depuis vingt ans, nous ne nous trouvons pas dans une situation dramatique. Le besoin d'équilibre financier se situe aux alentours d'une dizaine de milliards d'euros, il n'a rien à voir avec ceux qui ont motivé les réformes précédentes et les besoins financiers sont sans équivalent avec ceux qui sous-tendaient les réformes de 2003, 2010 et 2014. Les perspectives à long terme paraissent alors dégradées, quand, s'il y a un débat sur l'équilibre financier à court terme, personne n'évoque actuellement le risque d'une chute libre à long terme. La CFDT se refuse donc à dramatiser la situation. Depuis le début de la concertation, les experts ont relevé plusieurs points. Tout d'abord, le déséquilibre existe, mais il n'est pas extraordinaire ; ensuite, la projection sur le système de retraite des éléments concernant la fonction publique est sujette à caution ; enfin, la question de l'espérance de vie fait partie des éléments de correction à terme.

L'enjeu, pour nous, est la répartition de l'effort : il est hors de question de le faire peser sur les seuls travailleurs. De tout temps, on a fait évoluer le système de retraite en le répartissant entre entreprises et travailleurs ; or ce projet de loi cible uniquement les seconds. Cela nous pose une difficulté. En outre, la CFDT a toujours été opposée au décalage du paramètre de l'âge, qui pèse uniquement sur les salariés les plus modestes. Contrairement à d'autres réformes qui ont instauré des décalages de l'âge, les premiers déciles sont épargnés par le présent texte : il n'y a pas de décalage de la décote. En revanche, pour l'ensemble des déciles au-dessus du troisième, jusqu'aux neuvième et dixième, la facture est lourde. Or nous sommes opposés à l'idée de faire payer l'ensemble de la facture aux classes moyennes et aux travailleurs de la deuxième ligne. C'est pourtant le sens du projet qui nous est présenté aujourd'hui, qui décale l'âge de départ de 62 à 64 ans.

En conclusion, la question de l'évolution du système de retraite méritait un rendez-vous dans notre pays, pour réfléchir à la manière de travailler mieux. Il fallait aborder la réforme par les questions du travail et de l'emploi, du plein emploi comme de l'emploi des seniors. Ce mécanisme vertueux aurait alors permis de poser les bases d'un débat approfondi sur l'évolution de notre système de protection sociale. Au contraire, le rendez-vous qui nous est proposé aujourd'hui ne concerne que l'ajustement financier, dans le cadre d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, avec pour seul objectif de trouver quelques amortisseurs. Le débat de la nuit dernière à l'Assemblée nationale en a apporté la démonstration flagrante. L'enjeu essentiel, l'emploi des seniors, ne sera donc pas la clé de voûte de la réforme, même si l'ambition de départ n'était pas très élevée. Cela augure d'une poursuite particulièrement difficile des discussions sur ce sujet, qui nous semblait pourtant prioritaire.

M. Thomas Vacheron, membre de la direction confédérale de la CGT. – Au nom de la CGT, je vous remercie de ce moment d'échange et d'écoute des organisations syndicales, qui expriment toutes leur opposition à ce projet de loi antisocial pour les travailleurs. Le principal argument du Gouvernement, qui a d'abord tenté de faire croire que le texte relevait de la justice sociale, est finalement l'équilibre financier, mais il est basé sur de faux constats. Selon nous, financer le système de retraite par répartition ne pose pas de difficulté : même M. Bras, le président du Conseil d'orientation des retraites (COR), a déclaré que les dépenses de retraite ne dérapaient pas. En revanche, ainsi qu'il l'a ajouté, les dépenses de retraite « ne sont pas compatibles avec les objectifs de politique économique et de finances publiques du Gouvernement ». L'objectif de cette réforme est donc de faire payer aux travailleurs les aides publiques et autres allègements successifs de cotisations sociales que la majorité présidentielle défend, en imposant d'énormes reculs sociaux, pour des résultats budgétaires extrêmement faibles et non nécessaires. À ce titre, les arrangements que le Gouvernement s'autorise avec la réalité relèvent de l'irrespect envers les salariés. Les organisations syndicales alertent depuis plusieurs semaines, par exemple, sur les fameux 1 200 euros de retraite minimum, présentés comme une mesure de justice sociale. Nous avons questionné en vain les députés de la majorité sur ce chiffre. Or celui-ci ne vaut que pour une carrière complète et à temps plein et ne concernera que très peu de retraités, la plupart des travailleurs ciblés percevant déjà plus que ce montant ; quant aux millions de travailleurs au Smic, ils ont connu le plus souvent une carrière hachée ou à temps partiel et n'y auront donc pas droit. Par ailleurs, l'allongement du temps de travail affaiblira encore les pensions, contrairement à ce que les ministres affirment encore. Aujourd'hui, 40 % des femmes et 32 % des hommes partent en retraite avec une carrière incomplète, car ils ou elles ont connu des périodes de maladie ou de chômage. Ceux-là mêmes qui nous licencient avant 60 ans veulent maintenant nous faire travailler jusqu'à 64 ans ! Reculer encore l'âge de départ à la retraite, c'est rendre toujours plus

difficile la validation d'une carrière complète. Pour ceux qui, malgré tout, parviendront à en bénéficier, l'étude d'impact réalisée par le Gouvernement évalue entre 0,3 et 1,5 % les augmentations de pension. À qui veut-on faire croire qu'il s'agit d'un progrès ? Le report de l'âge légal de 62 à 64 ans est inacceptable. Allonger l'âge de départ, c'est méconnaître la réalité du travail. La réforme va impacter l'ensemble des salariés, du public comme du privé, à un âge où la pénibilité liée au travail est partagée par tous, des infirmières aux cadres. L'exemple le plus frappant est celui des troubles musculo-squelettiques (TMS), première maladie professionnelle en France, avec plus de 44 000 cas en 2019. La réforme va impacter en priorité les salariés avec les carrières les plus hachées et les salariés les plus modestes. Chaque fois que l'on repousse la durée de cotisation requise pour un départ à taux plein, on rend ce dernier toujours moins atteignable, en particulier par les femmes, en raison du temps partiel subi et de l'absence d'une politique ambitieuse d'égalité entre les hommes et les femmes. Quant aux carrières longues, alors qu'aujourd'hui les travailleurs peuvent partir à 60 ans, ils devront travailler de longues années de plus et cotiser jusqu'à 43 ou 44 ans, si j'en crois l'annonce faite hier par Mme la Première ministre. Enfin, reporter l'âge de départ en retraite, c'est reporter le paiement des pensions de retraite sur les autres prestations sociales. Partir plus vieux, c'est partir en plus mauvaise santé et être davantage exposé au risque d'invalidité. Il y aura ainsi moins de retraités en bonne santé pour les activités bénévoles, pour la solidarité, pour ce qui fait liant dans la société. Il en va de même s'agissant des travailleurs dits « seniors » : à 60 ans, un actif sur deux seulement est encore en activité. L'augmentation du nombre d'annuités à valider entraînera un allongement de ce sas de précarité et une baisse massive du nombre de travailleurs pouvant justifier d'une carrière complète. La prise en compte de la pénibilité n'est, enfin, pas à la hauteur : les personnes ayant commencé entre 18 et 20 ans et qui sont éligibles au dispositif carrières longues perdent deux ans. Le Gouvernement nous parle de pénibilité après en avoir retiré quatre critères à la création du compte professionnel de prévention (C2P) et après avoir supprimé les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). L'attaque contre les régimes spéciaux va d'ailleurs complètement à rebours de la reconnaissance de la pénibilité dans ces secteurs. Nous assistons donc à une accélération de la réforme Touraine, couplée à la réforme proposée par le gouvernement Borne, qui va entraîner un raccourcissement de la durée espérée de retraite. C'est la seule réforme qui joue à la fois sur l'âge légal de départ et sur le nombre d'annuités cotisées, seules variables que souhaite, finalement, retenir le patronat. Jamais ne sont discutés l'augmentation des salaires, des cotisations sociales, l'égalité hommes-femmes, la taxation des profits des grands groupes... C'est pourtant cela que demandent aujourd'hui les salariés qui produisent les richesses de ce pays. Pour finir, l'urgence, pour la population, est d'augmenter les salaires et non de reculer l'âge de départ à la retraite, les Français vous le disent par millions. L'heure est au retrait du projet. Il y a tellement d'autres

sujets importants à traiter ! Les citoyens regarderont attentivement le vote de chaque parlementaire, (*Les sénateurs Les Républicains protestent.*) répondez positivement à leurs attentes ! Nous sommes là pour échanger et alerter.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Cette dernière remarque me semble déplacée : jeter à la vindicte populaire les parlementaires, quel que soit leur vote, ne sert pas le débat démocratique. Tout le monde sait ce que chacun vote, mais il est inadmissible que l'on envoie aux parlementaires des e-mails ou des lettres les menaçant de leur couper l'électricité ou de s'en prendre à leur famille !

M. Michel Beaugas, secrétaire confédéral chargé de l'emploi et des retraites de Force ouvrière. – Merci d'avoir organisé cette rencontre. Comme vous allez l'entendre, les organisations syndicales partagent un certain nombre de constats sur le projet de loi qui est proposé. Le premier est qu'il n'y a pas d'urgence à réformer le système de retraite, et encore moins en ne faisant varier qu'un paramètre : l'âge de départ à la retraite pour l'ensemble des salariés, en accélérant, en parallèle, l'application de la réforme Touraine. Pour nous, la première des préoccupations doit être l'emploi. Nous avons fait des propositions au Gouvernement en la matière, concernant en particulier les seniors. Le Gouvernement prend les choses à l'envers : il aurait d'abord dû traiter ce problème. Des études économiques montrent ainsi qu'augmenter de dix points le taux d'emploi des seniors rapporterait 50 milliards d'euros, à comparer aux 10 milliards d'euros projetés par le COR. J'y insiste d'ailleurs : il ne s'agit que de projections, dont rien ne dit qu'elles se réaliseront. Voilà cinq ans, le COR prévoyait que les régimes de retraite seraient déficitaires en 2021 et en 2022, alors qu'ils sont tous excédentaires. Il n'est donc pas justifié que le Gouvernement s'alarme de la sorte. Travaillons d'abord sur une loi qui protège les salariés, pour que les entreprises arrêtent de licencier les seniors à partir de 50 ans. Ce sont eux qui restent au chômage le plus longtemps, et que l'on trouve en nombre parmi les demandeurs d'emploi de longue durée.

Par ailleurs, la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) vient de publier une étude qui montre que le passage de l'âge de départ de 60 ans à 62 ans s'est accompagné d'une augmentation des arrêts maladie chez les seniors. Autrement dit, faire travailler les gens plus longtemps, c'est opérer un transfert vers d'autres caisses sociales, équivalant à plus d'un tiers des économies prévues. Il faut bien l'avoir en tête. Par ailleurs, ce n'est pas avec un index que les entreprises conserveront les seniors, c'est avec des contraintes. Malgré l'index égalité entre les femmes et les hommes sur les salaires, l'écart atteint encore 20 % ! Or, si les salaires des femmes étaient égaux à ceux des hommes, les recettes des caisses de retraite ne seraient pas un problème. C'est cela qu'il faut mettre en avant aujourd'hui. (*Les sénateurs des groupes CRCE, SER et GEST approuvent.*)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Laissez M. Beaugas s'exprimer, même si vous approuvez ses propos...

M. Michel Beugas. – Le problème des retraites n'est pas un problème de dépenses, mais bien de recettes, et ce sont ces questions d'emploi, de conditions de travail et de salaires qui en sont la cause. Autrement dit, c'est un problème de manque de cotisations. Bien évidemment, il faudra, d'un autre côté, regarder toutes les exonérations qui ont été octroyées aux entreprises. Force ouvrière défend l'idée que toutes les aides aux entreprises doivent être conditionnées. Nous ne nions pas que certaines entreprises en ont besoin, est-ce pour autant le cas des entreprises du CAC40 ? Nous avons fourni au Gouvernement des documents étayés sur la manière de préserver l'emploi des seniors ainsi que sur l'égalité salariale. Par exemple, nous avons proposé que les aides soient conditionnées au temps partiel subi par les femmes, qui crée des différences au moment de la retraite. Il faut travailler sur tout cela avant de penser à reculer l'âge de départ.

M. Gérard Mardiné, secrétaire général de la CFE-CGC. – Je vais adapter mon propos à ce qu'ont déjà dit mes collègues, afin de ne pas être trop long. Je veux souligner que nous avons été très déçus par la concertation menée par le Gouvernement à l'automne : il y a eu très peu d'écoute et nous pressentions que la réforme serait dogmatique. Nous espérions trouver des informations dans le projet de loi, en particulier dans les éléments assimilables à une étude d'impact, mais la déception a encore une fois été grande. Par exemple, sur l'article 2 relatif à l'emploi des seniors, on ne trouve rien sur les conséquences que le texte pourrait emporter sur la Cnam et sur les autres caisses d'assurance maladie, en raison de la multiplication des arrêts maladie. Il n'est question que de l'index seniors. Il est inadmissible que nous disposions d'aussi peu d'éléments justificatifs pour une telle réforme et cela pourrait poser des questions constitutionnelles. On ne trouve pas non plus d'impact prévisionnel sur l'assurance chômage, sur l'assurance maladie ou encore sur la branche accidents du travail et maladies professionnelles, laquelle sera pourtant concernée de très près. S'agissant de l'article 7, seules les pénalités susceptibles d'être infligées si l'index senior n'est pas publié par un pourcentage donné d'entreprises sont mentionnées. C'est un peu léger ! De plus, il subsiste des incohérences : l'augmentation de l'âge est justifiée par un accroissement de l'espérance de vie entre 1999 à 2019, alors que l'on sait bien que celle-ci ne croît plus depuis 2014, et que l'évolution de 1999 à 2012-2013 a déjà été prise en compte dans la loi Touraine, par une augmentation de la durée de cotisation. La représentation nationale devrait, me semble-t-il, s'émouvoir de la faiblesse de ces justifications et s'interroger sur leur degré de validité. Par exemple, Hervé Le Bras de l'Institut national d'études démographiques (Ined), a lui-même mentionné que les hypothèses d'évolution de l'espérance de vie n'étaient pas réalistes. Nous espérons tous que celle-ci repartira à la hausse, mais attendons de le constater avant d'en faire argument pour justifier l'augmentation de l'âge de départ.

Devant ce manque d'éléments du Gouvernement, qui justifie principalement le report de l'âge de départ par les projections sur l'équilibre financier, et parce qu'il y avait, dans le rapport du COR, des coefficients de sensibilité, nous avons réalisé nos propres chiffrages. Quand la Première ministre évoquait, dans les dix ans qui viennent, un déficit de 100 milliards d'euros, un scénario à espérance de vie constante débouche sur une amélioration de 47 milliards d'euros de l'équilibre financier de notre régime de retraite – en raison, essentiellement, de dépenses en moins. Nous avons également considéré l'emploi des seniors, pour lequel aucune conséquence financière n'est chiffrée ; en l'améliorant, on aboutirait à plus de 40 milliards d'euros d'économies sur les dix prochaines années, portant ainsi le système à l'équilibre, alors que l'on subit encore l'effet du papy-boom. Pour le contrer, les régimes des salariés du privé et un grand nombre de régimes spéciaux disposent de 180 milliards d'euros de réserves, mais cela n'est jamais évoqué dans les études d'impact ! Il faut ensuite en revenir à un partage de la valeur plus équilibré. Alors que la part des salariés a diminué de 5 % lors des vingt-cinq dernières années, nous avons considéré que l'on pouvait progressivement regagner 2 % dans les dix prochaines années, grâce à une loi qui pourrait être votée d'ici à la fin de 2023, qui entrerait en vigueur en 2025, par exemple, et qui serait associée à une meilleure gouvernance des entreprises, allant de pair avec plus d'investissements, et donc plus de créations d'emplois. Cela permettrait de rapporter plus de 100 milliards d'euros à nos régimes de retraite lors des dix prochaines années. Ainsi, il deviendrait possible de financer les mesures de solidarité qu'ont évoquées mes collègues. On voit bien que le système de retraite est un sujet sociétal, le traiter en quelques semaines de débats parlementaires dans le cadre d'un PLFRSS est trop réducteur. Il n'y a pas de problème financier et nos concitoyens ont bien compris qu'on les emmenait dans une impasse. Nous faisons confiance à la représentation nationale pour ne pas voter ce projet de loi.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je veux commencer par vous remercier. Je pense que nous devons nous voir régulièrement, indépendamment d'un tel projet de réforme.

Votre engagement est important : il permet à l'ensemble des personnes que vous représentez de mieux comprendre les réformes, grâce à votre travail de réflexion et de pédagogie. Vous voulez avancer sur l'égalité salariale entre hommes et femmes, sur le travail des seniors, sur le temps partiel, autant de sujets que nous essayons nous aussi de comprendre. Dans notre réflexion sur la manière de corriger les phénomènes qu'encourage notre système, nous ne pouvons nous passer de vous. Je veux vraiment dire le respect que j'ai pour votre travail. Les syndicats doivent être plus forts au sein des entreprises, et pas seulement au moment où il y a une réforme des retraites.

Pour autant, je n'ai pas été élue pour que l'on me dise ce que j'ai à faire. J'ai un parcours ; vous avez le vôtre. Nous avons des angles d'appréciation différents. Nous ne nous laisserons enfermer dans une seringue ni par les uns ni par les autres, nous devons nous respecter. À l'Assemblée nationale, au Sénat, dans la rue, nous laissons une mémoire collective. Le respect s'entretient ; il encourage la confiance.

En tant que rapporteurs, nous avons déjà eu l'occasion de vous poser des questions ; je laisserai donc la main à tous ceux qui n'étaient pas présents lors des auditions.

Nous sommes d'accord sur le constat, à savoir que le système est durablement en déficit. Pourquoi l'est-il ? Comme vous l'avez dit, ce n'est pas le fait d'un dérapage des dépenses, les travaux du COR ont permis de bien le comprendre.

Les éléments de langage existent des deux côtés et chacun s'abrite derrière les slogans qu'il affiche. Nous devons essayer de dire les choses factuellement, telles qu'elles sont. À chaque citoyen de se documenter, en fonction de sa curiosité personnelle. Il est important de ne pas s'en tenir à un seul son de cloche.

Oui, le système est durablement en difficulté. Avec moins d'actifs par retraité, les recettes vont manquer. Comment résoudre l'équation ? À peu près tous les autres pays européens de notre catégorie ont reculé l'âge de départ à la retraite, avec des systèmes certes un peu différents.

Monsieur Ricordeau, pouvez-vous nous apporter des précisions complémentaires sur le système à points que vous envisagez ? Dans quelles circonstances pourrait-on obtenir des points, avec quel niveau de salaire ? Il faut veiller à ce que le système reste juste. De fait, les Français tendent à se comparer les uns aux autres en matière de retraite.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Les avis sont divergents. Je suis en train d'étudier les différentes propositions. Elles sont intéressantes, mais aucune ne pourra compenser les inégalités qui existent au niveau du travail. De fait, notre feuille de route est très limitée : une réforme paramétrique ne peut pas tout gommer.

Oui, les carrières incomplètes entraînent des pensions incomplètes, mais la retraite par points est encore pire que le système par annuités ! Et ce n'est pas en claquant des doigts que l'on va faire disparaître les inégalités entre régimes.

Quoi qu'il en soit, on voit bien que le temps passé à la retraite a évolué sur les dernières dizaines d'années, alors que la natalité diminue. Mathématiquement, le système ne peut pas s'équilibrer.

Vous ne remettez pas en cause les 43 ans d'activité. Il faut bien les prendre en compte ; c'est la loi. Cependant, les carrières longues sont un sujet important. Quel est votre avis à leur sujet ?

Personne ne peut contester qu'il y ait une usure professionnelle après 43 ans ; elle est tout à fait normale. Nous essayons modestement de voir comment nous pouvons aménager la réforme de façon à la prendre en compte. C'est la raison pour laquelle nous envisageons d'en rester au droit actuel pour un certain nombre de dispositifs, comme l'incapacité permanente, qui permet un départ deux ans avant l'âge légal. Selon vous, permettre un départ à 60 ans permet-il de mieux tenir compte de l'usure professionnelle ? Certes il n'y aurait ainsi pas d'amélioration, mais il n'y aurait pas non plus d'aggravation, ce qui est peut-être déjà une avancée !

Une vie actuelle de durée moyenne comporte un temps d'éducation et de formation d'une vingtaine d'années, et vingt-deux à vingt-cinq ans de retraite. Bien souvent, les enfants des personnes très âgées sont déjà à la retraite. Avec le vieillissement de la population, il n'y a plus qu'un actif pour deux personnes en retraite ; le constat est incontournable : cet actif devra travailler un peu plus longtemps.

De ce point de vue, la retraite progressive peut être intéressante : ce serait une phase intermédiaire, de quelques années, qui assurerait la transition avec la vie active. Il faut que nous travaillions ensemble sur ce dispositif qui peut nous rassembler.

Que pensez-vous du maintien de la retraite progressive à 60 ans ? Avez-vous une proposition à me suggérer sur cette phase intermédiaire pour les seniors ?

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. - À vous écouter, tantôt il n'y a pas de déséquilibre, tantôt il y en a un, mais il n'est pas dramatique ou pas très difficile à corriger.

Monsieur Ricordeau, vous évoquez un déséquilibre éventuel de 10 milliards d'euros. Pourriez-vous revenir sur les moyens d'y remédier ? Est-ce simplement en améliorant l'emploi des seniors ?

Vous avez tous abordé la question de la progression de l'espérance de vie, parfois en vous appuyant sur les travaux du COR, parfois en les contestant. Pourriez-vous préciser ce que vous pensez être juste dans les projections sur l'espérance de vie ?

Monsieur le représentant de la CGT, comment expliquez-vous que 5 000 retraités de la RATP, partis à 52 ans avec une pension moyenne de 2 800 euros, aient passé un nouveau contrat avec leur ancien employeur pour exercer le même travail ? Qu'en déduisez-vous en termes de pénibilité ?

M. Yvan Ricordeau. - Madame la rapporteure générale, j'apprécie le soutien franc que vous avez exprimé envers les syndicats. Nous pensons, nous aussi, que le renforcement du dialogue social est un élément clé pour les réformes qui doivent être menées dans notre pays.

Nous faisons des analyses comparatives entre pays européens sur les réformes sociales ; le dossier des retraites est un exemple type. Regardons comment les éléments de protection sociale ont été construits dans les modèles qui sont mis en exergue et quelle part de responsabilité y est donnée aux différents acteurs, notamment aux acteurs sociaux ; la question du poids des organisations syndicales et des organisations d'employeurs nous semble donc essentielle.

S'agissant de l'emploi des seniors, nous proposons de renforcer le dialogue social. Cela dit, nous ne sommes guère optimistes : dans l'équilibre politique qui est en train de se construire sur ce projet de réforme, les éléments de renforcement du dialogue social ne nous semblent pas promis à un grand avenir. Pourtant, on ne progressera pas sur les questions névralgiques de l'emploi des seniors et de la qualité des carrières sans renforcer le dialogue social. Or l'Assemblée nationale, depuis hier soir, va dans l'autre sens. Dans les quelques semaines qui sont devant nous, nous ne percevons pas la perspective d'un rendez-vous en vue d'une refondation plus profonde de notre système de retraite. Cela dit, un système à points peut être un moyen de renforcer notre système par répartition. La caisse de retraite complémentaire des salariés du privé Agirc-Arrco en est une belle démonstration : elle est très bien gérée, solide et tenue financièrement. Il est possible de s'appuyer dessus pour construire l'avenir. De même, certains systèmes à points recèlent une forme de solidarité qui permet des correctifs. Le débat actuel montre que, si l'on veut corriger les inégalités entre femmes et hommes et mettre un terme à l'une des principales injustices – les diminutions de pensions qui touchent les polypensionnés –, on ne pourra le faire que par une refondation de notre système de retraite. La construction des droits par sédimentation de réformes successives conduit inévitablement à créer des avantages et des inconvénients quand on fait bouger un curseur. Malheureusement, cette refondation n'est pas l'objet du rendez-vous qui nous est proposé, car un autre choix a été fait.

Sur l'usure professionnelle, le texte contient des avancées qui correspondent à des demandes de la CFDT : je pense à l'amélioration du C2P actuel, à l'abaissement des seuils, ou à la prévention, qui semble avoir un effet de levier dans le projet de loi. Le problème est qu'il n'y a pas d'amélioration concernant la réparation de l'usure professionnelle ; c'est cela qui justifie le désaccord fondamental de la CFDT. Aux salariés qui travaillent dans les menuiseries, à ceux qui passent leur carrière à porter des vitres ou des seaux de peinture, à tous ceux qui enchaînent les postures pénibles, le projet de réforme dit : « si vous présentez un taux d'incapacité, vous pourrez partir deux ans avant les autres, mais seulement à 62 ans – c'est-à-dire comme aujourd'hui ». En revanche, tous ceux qui ne sont pas cassés par leur carrière professionnelle devront aller jusqu'à 64 ans, ce qui, pour ces salariés, est tout simplement inenvisageable. Notre proposition est de permettre aux salariés exposés aux trois critères ergonomiques que sont le port de charges lourdes, les vibrations mécaniques et les postures pénibles de bénéficier d'un

droit à la retraite anticipée, en fonction de critères et de seuils qui auront été définis par les branches professionnelles. On nous avait objecté qu'un tel mécanisme serait une usine à gaz, mais il est tout à fait possible de le mettre en place de façon très simple. Nous avons fait des propositions, dans le cadre de la concertation, qui permettent de résoudre les problèmes, mais cela bloque au niveau de la décision.

Nous sommes d'accord avec vous sur la retraite progressive : il faut renforcer tous les dispositifs permettant de baisser l'intensité du travail dans la dernière partie de carrière. Ainsi, on améliorera la qualité de l'emploi. Malheureusement, le débat à l'Assemblée nationale montre que le consensus politique tend à ce que l'on ne fasse rien sur l'emploi des seniors, à l'inverse de ce qui est nécessaire pour assurer l'avenir du système de retraite.

Nous avons besoin d'un débat franc et direct sur la durée de cotisation : depuis vingt ans, la CFDT demande une répartition de l'augmentation de la durée de vie entre la carrière et la retraite, et souhaite jouer sur la durée de cotisation. Nous ne remettons donc pas en cause la réforme Touraine et les 43 années. Mon propos sur les perspectives financières visait le déséquilibre existant. Le rétablissement de l'équilibre soulève la question des recettes, comme mes voisins l'ont indiqué. Affinons ce qui a été construit dans la perspective de l'équilibre financier, s'agissant notamment de l'emploi public. Dans le projet de loi, les perspectives le concernant constituent un élément de confrontation : faut-il baisser de 10 % la masse salariale de l'emploi public ? Si oui, dites-nous comment ! Le débat n'est pas posé selon ces termes : il faut non seulement prendre en compte la démographie, mais aussi l'emploi des seniors et la qualité de l'emploi.

M. Thomas Vacheron. - Ces échanges sont nécessaires : se connaître, c'est se rencontrer et se comprendre. Les menaces n'ont pas lieu d'être, mais les alertes sont insistantes. Toutes les organisations syndicales ont transmis le 7 février dernier un communiqué invitant le Gouvernement et les parlementaires à ne pas rester sourds face à cette mobilisation puissante et au fait que neuf Français sur dix rejettent cette réforme. Dans une démocratie qui fonctionne, on doit écouter la large majorité de la population qui s'oppose à cette réforme. Tous syndicats confondus, nous rappelions que les parlementaires doivent prendre leurs responsabilités et rejeter ce projet de loi : solennellement, toutes les organisations syndicales et les organisations de jeunesse vous alertent.

Nous dénonçons unanimement les contre-réformes successives, et notamment les ordonnances Macron de 2017, qui donnent plus de pouvoir aux directions d'entreprise et moins de droits aux représentants des salariés, facilitant ainsi les licenciements. Dans un rapport, l'ancien Défenseur des droits Jacques Toubon avait relevé l'ampleur de la discrimination syndicale. Vous savez à quoi cela a abouti : à deux années de « gilets jaunes ». Nous ne souhaitons pas que cela se reproduise, mais une mobilisation aussi massive de la population est une alerte forte. La France est le deuxième pays au

monde pour la richesse produite par salarié, et le premier en Europe. Où partent les richesses créées ? La part destinée aux salariés fond au regard de celle qui revient à ceux qui détiennent les entreprises ; la conséquence, ce sont des salaires amoindris et de petites retraites. Vous êtes les représentants de la République. La France est le seul pays au monde où il n'y a quasiment plus de retraités pauvres, grâce au système de répartition solidaire que le Conseil national de la Résistance a créé, et auquel nous sommes tous très attachés ; cette exception française protège et défend. Dans vos permanences, les citoyens vous alertent sur les risques, car ils sont conscients de leur chance, et de leurs droits.

Sur la réforme, notre constat est unanime : le COR annonce un déficit, dans quelques années, de peu ou prou 12 milliards d'euros, soit de 3 % par rapport aux pensions versées. Les déficits des ménages ou de l'État sont d'une autre ampleur, celui des entreprises privées est gigantesque ! Comme l'indique le président du COR lui-même, cela ne constitue pas une alerte. Nous ne le balayons pas pour autant du revers de la main ; nous devons trouver des solutions. Tout d'abord, il faut travailler à l'égalité hommes-femmes : il y a encore 27 % d'écart de salaire moyen entre les femmes et les hommes. Il faut y remédier non seulement pour lutter contre cette inégalité, mais aussi pour bénéficier des 5,5 milliards d'euros que cela rapporterait, selon l'estimation de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) ! Ensuite, remarquons que le déficit n'a pas été important en 2020 et en 2021, et qu'en 2022, malgré des prévisions alarmistes, le régime est excédentaire en milliards d'euros. Il faut protéger et anticiper : augmenter les salaires et les cotisations sociales permettrait de rehausser les pensions. Nous ne demandons pas beaucoup : une revalorisation du Smic pour vivre décemment, une indexation des *minima* de branche sur l'inflation, non pour gagner plus, mais pour ne pas gagner moins. Enfin, une augmentation symbolique des cotisations patronales et salariales, d'une poignée d'euros pour un Smic, qui permettrait l'équilibre du système, sans qu'aucune pension soit en dessous du Smic. Quand on travaille, on a droit au Smic ; pourquoi n'y aurait-on plus droit une fois retraité ? Pour terminer sur le financement du système, les exonérations de cotisations sociales représentent plusieurs dizaines de milliards d'euros. Pourquoi ne pas les conditionner, et les retirer aux entreprises qui licencient avant 60 ans ? Nous pouvons vous fournir une liste.

Monsieur Savary, cette loi cumule deux éléments : le relèvement de l'âge de départ et l'accélération de la loi Touraine. Cela provoque un effet cumulatif. Les années les plus pénibles sont celles de la fin de carrière ; les meilleures années de retraite sont les premières. Si je comprends bien votre appréciation, vous nous disiez, poliment, de ne pas nous emballer... Enfin, pour l'ensemble des organisations syndicales, ce n'est ni 63 ans ni 64 ans ; 62 ans, c'est déjà trop. Vous avez évoqué la question des carrières longues, mais la moitié des actifs ne sont plus au travail à 60 ans ! Il faut bien résoudre le problème causé par ceux qui nous licencient avant cet âge !

Si on ne travaille pas sur l'inégalité entre les hommes et les femmes, les carrières longues, les licenciements, les maladies ou le revenu de solidarité active (RSA), le sas de précarité des retraités augmente, comme vous le constatez dans vos circonscriptions.

Sur les régimes pionniers les plus protecteurs, je partage certains éléments, mais je vous alerte à nouveau : leurs caisses sont excédentaires, comme c'est le cas pour les énergéticiens ou pour votre régime autonome. Vous remettez donc en cause des régimes à l'équilibre, qui protègent et qui sont efficaces. Ce n'est pas la solution.

M. Michel Beugas. - La retraite est la résultante de la carrière. Les difficultés doivent donc être abordées pendant la carrière, et non une fois à la retraite ; il faut d'abord travailler sur les conditions d'emploi, le maintien dans l'emploi, les augmentations de salaire, et conditionner certaines exonérations bénéficiant à certaines entreprises.

Concernant les régimes spéciaux, il y a bien souvent des surcotisations, ou un système de financement qui permet l'équilibre des caisses, comme c'est le cas de celle des clercs de notaires par exemple. Pourquoi supprimer ces régimes ? Ils sont historiques, ils existaient avant 1945, et ils font partie du contrat social de l'entreprise. Je rencontre souvent les dirigeants de la RATP ou d'EDF, par exemple, et ceux-ci sont d'accord avec nous : si vous supprimez ces avantages, il faudra inventer de nouvelles compensations pour les salariés. Dans de grandes entreprises, cela soulève un risque de conflits sociaux internes.

L'espérance de vie en bonne santé doit être la plus longue possible ; mais plus on part tard, plus elle est faible. N'oublions pas, en outre, que nous n'avons pas pris en compte dans son calcul les catastrophes climatiques. Pourtant, les employés obligés de travailler pendant les canicules dans des entrepôts surchauffés ou sous le soleil auront une espérance de vie moindre. Prolonger la carrière, comme le propose le Gouvernement, c'est mettre en danger les travailleurs.

Nous sommes favorables à la retraite progressive, fixée dans la loi, puis dans des accords de branche et des accords d'entreprise, mais celle-ci ne doit pas conduire à baisser les pensions. Il faut donc envisager des compensations de cotisations pour que le salarié bénéficie d'une pension à taux plein. À terme, si l'on se réfère à l'article 1^{er} voté à l'Assemblée nationale, on se dirige vers un régime unique. Là est la difficulté posée par M. Ricordeau concernant la masse salariale de la fonction publique : la réduire, c'est réduire les cotisations.

Nous avons fait des propositions sur le C2P. Les organisations syndicales étaient toutes d'accord pour le faire progresser, le déplaçonner et reprendre l'ensemble des critères ergonomiques. Nous avons proposé qu'un C2P comptant plus de 100 points permette de partir à la retraite plus tôt. À côté de cela, il faut inventer un droit à la transition professionnelle pour les salariés exerçant des métiers pénibles, afin que ceux-ci puissent rester dans l'emploi en passant la deuxième partie de leur carrière dans des emplois moins pénibles. Ce droit n'existe pas aujourd'hui, mais les financements nécessaires sont disponibles, il faut responsabiliser les entreprises.

Pour les carrières longues, mon organisation continue à s'opposer aux 43 ans d'activité. Aujourd'hui, la majorité des jeunes rentre vraiment sur le marché du travail et commence à cotiser à 25 ans ; en rajoutant 43 années de cotisation, on arrive bien au-delà de 64 ans. Repousser l'âge de départ est inutile et démagogique.

M. Gérard Mardiné. – Pour projeter l'évolution de l'espérance de vie, faut-il prolonger la pente de la droite sur les cinq dernières années, sur les dix dernières années ou sur les vingt dernières années ? C'est un débat de statisticiens. L'Insee a choisi, dans son dernier rapport sur la démographie de la France, qui date de 2021, un prolongement sur la longue période. D'autres méthodes sont possibles : une étude de l'OCDE montre ainsi que si l'on prend en compte l'état du système de santé, le niveau des pollutions environnementales, *etc.*, on parvient à des résultats différents. L'espérance de vie constatée en 2021 est inférieure d'un an aux projections établies en 2011 pour la loi Touraine. En 2022, elle est inférieure au niveau de 2017. L'esprit de la loi Touraine était d'allouer deux tiers des gains d'espérance de vie à la vie active, un tiers à la retraite ; en s'appuyant sur l'espérance de vie constatée, il faudrait donc s'arrêter à 42 ans de cotisations ! Il convient aussi de tenir compte de la pénibilité psychique : les arrêts de travail qui lui sont liés se multiplient. Beaucoup de cadres considèrent d'ailleurs ce projet de loi comme liberticide, car ils souhaitent conserver la possibilité de partir à la retraite sans avoir cotisé tous les trimestres ; c'est une des explications principales de la mobilisation actuelle. Il ne faut pas réduire un système de retraite à un facteur unique. Le ratio entre actifs et retraités est inférieur à 1 dans la fonction publique d'État, à cause de la réduction des embauches au statut, ce qui explique le problème de recettes. L'État est un très mauvais gestionnaire de la retraite de ses salariés ; pour autant, ce n'est pas à eux de travailler deux ans de plus, mais bien à l'État de mobiliser tous les leviers de recettes, notamment grâce à un meilleur partage de la valeur. Il faut aussi traiter le sujet de l'évasion fiscale pour faire entrer de l'argent dans les caisses. Par exemple, l'article 82 du code général des impôts permet à certaines entreprises de proposer des retraites chapeau à leurs dirigeants, en payant elles-mêmes leurs impôts ; autant d'argent perdu pour l'investissement et la création d'emploi.

Mme Laurence Cohen. – Nous vous soutenons !

Mme Victoire Jasmin. – En outre-mer, et particulièrement en Guadeloupe, le taux de chômage des jeunes est très élevé et les femmes travaillent peu ; celles qui travaillent ont des carrières chaotiques. J'ai entendu dire qu'il n'y avait pas en France de retraités pauvres, mais, en tant que vice-présidente d'un centre communal d'action sociale (CCAS), j'ai vu beaucoup de femmes retraitées qui avaient du mal à payer leur loyer et leurs factures. Quant aux jeunes, beaucoup sont au chômage ou enchaînent les contrats saisonniers – sans compter le trafic de drogue... Quel sera l'impact de la prolongation de la durée de cotisation sur eux ? On parle beaucoup des seniors, mais je suis inquiète pour les populations de ces territoires.

Mme Monique Lubin. – Monsieur Ricordeau, vous avez souligné que la situation financière des régimes de retraite était très différente au moment de la réforme Touraine. Avez-vous des éléments plus précis ?

Le système des carrières longues est modifié : quelqu'un qui a commencé à travailler à 18 ans devra travailler jusqu'à 62 ans au lieu de 60. La Première ministre annonce que le Gouvernement va y remédier. Pourront-ils partir à 61 ans ? Y a-t-il des discussions sur ce thème ?

La question de l'emploi des seniors est primordiale. Je considère d'ailleurs ce texte comme un projet de loi financier, parce qu'il faudrait aborder le sujet de la retraite *via* celui du travail. Monsieur Ricordeau, vous semblez regretter le vote de l'Assemblée nationale hier. Certes, les mesures sur les seniors ont été rejetées, mais ces mesures et rien, c'était à peu près pareil... Voyez ce qui se passe en matière d'égalité salariale hommes-femmes : la loi n'est toujours pas respectée.

Le dialogue social ne doit pas avoir lieu à l'Assemblée nationale ou au Sénat, mais dans les négociations avec les syndicats. Ne pensez-vous pas que c'est là que le bât blesse ?

Mme Raymonde Poncet Monge. – Quel bilan faites-vous des réformes précédentes, notamment le passage de 60 à 62 ans ? Ce texte nous est vendu avec la réintroduction de trois critères de pénibilité, alors que quatre avaient été supprimés en 2017. Or les statistiques montrent que ces critères tendent à s'aggraver, qu'il s'agisse des contraintes et risques physiques, de l'intensité, de la contrainte de temps, de rythme, qui sont aussi des facteurs de risques psychosociaux. Tout cela explose. Cette réforme ajoute deux ans de cotisations pour ceux qui sont exposés à ces risques, sans tenir compte de l'évolution tendancielle, dont la suppression du CHSCT est au demeurant un facteur d'explication.

En réalité, la durée de la retraite est en baisse : on a rogné sur l'espérance de vie en bonne santé. Le passage à 62 ans a affaibli l'effet redistributif de la retraite ; on peut penser que passer de 62 à 64 aura des conséquences encore plus dures.

Mme Corinne Féret. – Dans ce texte, le Gouvernement propose de réintégrer trois des quatre critères supprimés en 2017 : il s’agit des trois critères ergonomiques, mais rien n’est prévu pour le risque chimique. Qu’en pensez-vous ?

Quel est votre avis sur la proposition de créer un Fonds d’investissement pour la prévention de l’usure professionnelle ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je tiens à féliciter les organisations syndicales pour l’absence de débordements, alors que des millions de personnes sont dans la rue, y compris dans les petites villes, comme Saint-Omer.

Avez-vous des chiffres précis sur l’espérance de vie en bonne santé, selon les professions et les milieux sociaux ?

Sur la retraite minimale à 1 200 euros bruts, on entend beaucoup de choses, mais le Gouvernement n’est pas en mesure de nous indiquer le nombre de personnes qui les toucheront. Avez-vous un chiffre ? De combien ces personnes seront-elles augmentées en moyenne ? Pensez-vous que le report de l’âge de la retraite mettra de nouvelles personnes en situation de précarité ?

M. Daniel Chasseing. – Il aurait fallu davantage de dialogue social avant le dépôt du texte, notamment sur le travail des seniors. Au niveau européen, la France est le mauvais élève sur ce plan. Quelles solutions pour la retraite progressive et le travail partiel ? Faut-il passer par les incitations fiscales ou les sanctions pour que les PME conservent les seniors ? Monsieur Vacheron, vous estimez que les aides-soignantes et les infirmières ne devraient pas travailler jusqu’à 64 ans, en raison de la pénibilité de ces emplois. Je suis d’accord, mais qui doit mettre en place les critères de qualification d’un travail pénible ?

Mme Frédérique Puissat. – Certains de nos collègues députés, conduits par Philippe Juvin, proposent de mettre en place un régime additionnel et d’introduire une part de capitalisation dans le système. Qu’en pensez-vous ?

M. Alain Duffourg. – En France, 33 % des seniors sont en emploi. Comment inciter les entreprises à les embaucher davantage ?

Il faut clarifier ce que recouvrent les 1 200 euros par mois dont parle le Gouvernement, car avec les 87 % du Smic évoqués, cela ne fait pas le compte.

Mme Annick Jacquemet. – Quelles pistes envisagez-vous pour l’emploi des seniors ainsi qu’en matière d’égalité de salaire entre les femmes et les hommes ?

M. Olivier Henno. – On constate tous les jours que l'on ne peut pas engager une réforme sociale d'une telle ampleur sans un paritarisme fort, d'où la nécessité de le renforcer dans les années à venir.

Premièrement, n'a-t-on pas une vision passéiste de la pénibilité ? Il faudrait également prendre en compte la pénibilité psychique, par exemple pour les enseignants en collège ou en lycée dans des établissements difficiles.

Deuxièmement, s'agissant de feu l'index seniors, un système de bonus-malus pourrait-il être envisagé ?

Troisièmement et enfin, la majoration de pension serait-elle à même de renforcer véritablement notre politique familiale, alors que la question du renouvellement des générations est posée ?

M. Martin Lévrier. – Nous sommes confrontés, malgré tout, à un problème d'équilibre du régime de retraite, même si on tente de le faire disparaître en jouant sur certains curseurs. Le calcul de la réforme se fonde sur un taux de chômage très faible, inférieur à 5 %, ce qui suppose que les seniors restent dans l'entreprise ; dès lors, l'enjeu se trouve d'abord dans l'augmentation des recettes. Compte tenu des difficultés de pouvoir d'achat, la hausse des cotisations ne me semble pas envisageable. Qu'en pensez-vous ? Que proposez-vous sur ce point ?

La France est l'un des pays d'Europe où l'âge de départ à la retraite est le plus bas, alors que l'Italie, par exemple, est prête à le porter à 69 ans. En quoi la France serait-elle meilleure que les autres en la matière ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Tout d'abord, pourriez-vous vous exprimer plus longuement au sujet de la natalité ?

Ensuite, certains critères de pénibilité ont été supprimés ; faut-il les rétablir ? Je pense notamment à l'exposition aux agents chimiques.

Enfin, à travail égal, salaire égal : c'est écrit dans la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, qui a presque dix ans. Comment expliquez-vous, dès lors, la problématique dont nous discutons aujourd'hui ?

M. Yvan Ricordeau. – Aujourd'hui, le débat public part d'un besoin de financement de 10 milliards d'euros par an, contre 30 milliards d'euros par an en 2014 et 50 milliards d'euros par an en 2010. En outre, en 2010 comme en 2014, l'on anticipait une chute libre de l'équilibre financier du régime. Ce n'est plus le cas actuellement. Pourquoi donc, alors même que l'horizon financier est moins défavorable, nous propose-t-on la réforme la plus brutale ? Celle-ci vise en réalité l'assainissement des finances publiques, qui ont encore été dégradées par la crise du covid. Pour la CFDT, on ne saurait toutefois les rétablir en ajustant uniquement la protection sociale des travailleurs, alors que l'on ne s'attarde ni sur la fiscalité ni sur les aides publiques destinées aux entreprises.

Au sujet des carrières longues, nous avons entendu les annonces de la Première ministre, hier à l'Assemblée nationale. À présent, nous avons besoin de prendre connaissance du projet de décret, car la loi ne contient rien de précis à ce sujet. C'est une question de transparence.

Mme Monique Lubin. – Nous sommes d'accord !

M. Yvan Ricordeau. – Au cours de la concertation avec le ministère, nous avons trop souvent dû nous contenter d'éléments oraux à propos des carrières longues et nous avons fini par exiger des tableaux et des informations précises. C'est particulièrement important pour la CFDT, qui est à l'origine de ce dispositif.

L'index seniors est un outil, mais ce n'est pas lui qui va faire la politique en faveur de l'emploi des seniors dans notre pays. S'agissant de la suppression de l'article 2 survenue à l'Assemblée nationale, nous sommes en revanche inquiets de la position du groupe Les Républicains, qui a fait part de son refus d'abaisser le seuil du dispositif et de renforcer la négociation en entreprise. Dans le projet de loi initial, les mesures en faveur de l'emploi des seniors n'étaient déjà pas ambitieuses, que va-t-il en rester à l'issue des débats au Sénat ?

Pour définir la pénibilité, quatre critères avaient été retenus en 2017. Toutefois, l'exposition aux agents chimiques dangereux est difficile à établir individuellement. Nous en sommes convenus avec le ministère du travail : il est compliqué de retenir ce critère dans le C2P. Cette question relève plutôt, à notre sens de normes protectrices des travailleurs attachées à ces produits. En revanche, les trois critères ergonomiques de 2017, qui provoquent 95 % des TMS professionnels, constituent un point névralgique. Or le Gouvernement ne veut pas qu'ils reviennent dans le C2P ; ce faisant, il empêche les réparations auxquelles un certain nombre de salariés ont droit. Pour nous, ces trois critères doivent être rétablis.

On invoque souvent le *benchmark* européen. N'oublions pas que l'âge d'ouverture des droits est de 62 ans en France actuellement, mais que l'âge de départ moyen a dépassé ce seuil. À l'étranger, bon nombre de salariés choisissent la décote, en partant avant l'âge légal. Notre système de retraite par répartition a sa propre histoire sociale, comme c'est le cas dans chaque pays européen.

M. Thomas Vacheron. – Les organisations syndicales européennes soutiennent unanimement notre mobilisation, il est important de le rappeler.

La réforme de 1993 a contraint 22 millions de salariés du privé de passer des dix meilleures années aux vingt-cinq meilleures années pour calculer la base de la pension, laquelle a ainsi perdu plus de 20 %. En 2010, lors du passage de 60 à 62 ans, même l'inspection générale des affaires sociales (Igas) avait souligné l'allongement considérable du sas de précarité.

À chaque réforme, c'est aux salariés de payer. Pour nous, il s'agit véritablement de contre-réformes, qui se font au détriment des salariés. À l'inverse, la réforme de 1982 a permis une augmentation des pensions.

J'approuve complètement les propos de Mme Jasmin au sujet des femmes ; bien sûr, il y a toujours trop de retraités pauvres, mais nous avons moins de retraites de misère que les autres pays européens. C'est pourquoi l'instrumentalisation de la question des 1 200 euros a été indécente. Comme mes collègues syndicalistes, j'ai participé aux concertations, qui ne furent jamais des négociations : aujourd'hui, au Gouvernement, personne n'est à même de détailler le calcul conduisant au rehaussement de la retraite minimale à 1 200 euros.

J'entends que la situation s'améliore sur le front de l'emploi, mais de quel emploi parle-t-on : de l'emploi précaire, des apprentis ? Aujourd'hui, dans tous les cas de figure, il y a 6 millions de chômeurs et si l'on fait travailler les anciens plus longtemps, il n'y aura pas de travail pour les jeunes.

Sur la question des carrières longues, il faut prendre en compte la situation des proches aidants, des congés de maternité et de paternité, mais aussi les années d'études : si l'on accomplit des études, c'est bien pour être plus performant dans son travail ! Il en va de même du chômage, qui a fait l'objet d'attaques d'une violence absolue, ou de la maladie.

Au sujet de la pénibilité, nous défendons une politique de contrôle et de conditionnalité des aides publiques. Selon nous, un trimestre doit être validé par année d'exposition aux critères de pénibilité, dans la limite de cinq années. Il est ici question des femmes de ménage ou encore des travailleurs postés appliquant les « trois-huit », pour lesquels ces mesures sont le moyen de bénéficier d'une retraite décente.

Les quelque 300 milliards d'euros de retraites versés chaque année aiguisent évidemment les appétits de ceux qui y voient un marché, quand il s'agit d'un bien commun ; la capitalisation, ce sera des retraites de misère pour le plus grand nombre, car tout le monde ne pourra pas se l'offrir. Est-ce cela, la société française que nous voulons ?

Je regrette que ce temps d'échange ne soit pas plus long, tant les incompréhensions me paraissent nombreuses ; lors d'une audition à l'Assemblée nationale, une de mes collègues de la CFTC demandait : que vous avons-nous fait pour que vous nous infligiez ce projet ?

M. Michel Beugas. – Pour Force ouvrière, le minimum de pension doit être le Smic ; en France, le seuil de pauvreté est à 1 102 euros et beaucoup de retraités perçoivent une pension inférieure à cela. 18 % des Français en grande pauvreté résident dans les outre-mer, où le problème est d'abord celui de la cherté de la vie. Il faut donc travailler au pouvoir d'achat et à la pérennité des emplois dans les territoires ultramarins.

Nous ne souhaitons pas que l'institution de la retraite progressive entraîne une baisse du niveau des pensions ; cela étant, pourquoi ne pas revenir au contrat de génération ? S'il n'a pas fonctionné, c'est parce que les entreprises n'en ont pas voulu ; et s'il est trop connoté « François Hollande », il suffit de changer son nom !

Mon organisation est opposée à la capitalisation, laquelle ne fonctionnera pas si elle est subie ; le moindre krach boursier entraînerait une réduction des pensions. Tous les pays qui ont opté pour ce système, notamment les pays nordiques, reviennent aujourd'hui sur leur choix. La retraite par répartition adossée à une caisse complémentaire gérée par les partenaires sociaux reste le montage le plus efficace. Un chapeau de capitalisation ne profiterait qu'aux plus riches des retraités.

Enfin, j'espère que le taux de chômage sera, demain, à 5 %, mais on a bien du mal à passer sous les 7 % ; à cet égard, le déficit projeté est artificiel. Avec 5 % de chômage, nous aurons, certes, plus de cotisations, mais encore faut-il que les emplois soient pérennes et à temps complet. Travaillons d'abord sur l'emploi et sur les contrats de travail, avant de réduire l'indemnisation chômage de 25 % ou de faire travailler les Français deux ans de plus.

M. Gérard Mardiné. – Le COR parle du PIB et du taux de chômage en catégorie A, mais la situation de l'emploi ne saurait s'y résumer. Or, comme le souligne l'Insee, le halo du chômage ne se réduit pas et concerne 2 millions de personnes. C'est d'abord la masse salariale qui doit augmenter, plutôt que les taux de cotisation, *via* un partage de la valeur rééquilibré. Il faut bel et bien œuvrer en faveur du travail et de l'emploi avant de parler des retraites ; de même, il faut commencer par établir une gouvernance responsable des entreprises, avant de parler de capitalisation. Aujourd'hui, les retraites par capitalisation sont un frein au développement des grandes entreprises, qui rechignent à investir et privilégient leurs dividendes. Le patron de BlackRock a ainsi indiqué, au mois de mai dernier, qu'il ne revenait pas aux entreprises d'investir dans la transition écologique et énergétique, mais bien à l'État de la financer. Ces propos s'expliquent parce qu'il est sous la pression des fonds de pension qui sont ses clients. Nous pourrions nous satisfaire d'une capitalisation marginale, mais sous les conditions que je viens d'énoncer. Allez demander à nos collègues de Latécoère ce qu'il advient de leur usine neuve, eux dont l'actionnaire principal est un fonds d'investissement ! Un système de retraite qui aurait vocation à faire renvoyer des salariés pour produire des dividendes n'aurait pas de sens.

Les comparaisons internationales sont dénuées de pertinence, qu'il s'agisse des âges de départ ou des masses considérées. En outre, l'objectif du pays doit être d'au moins renouveler ses générations ; or ce qui pénalise la natalité, c'est d'abord la précarité des jeunes, dont notre système de retraite est également victime.

Dans la même logique, il est urgent de remédier à l'anxiété écologique. Le Gouvernement devrait se pencher sur ces sujets plutôt que de consacrer des ressources à une réforme des retraites inutile, injuste et brutale.

M. Michel Beaugas. – Le courrier qui a été adressé aux députés vous sera également envoyé à tous individuellement.

M. Thomas Vacheron. – L'histoire retiendra peut-être que c'est pendant notre audition au Sénat que notre pétition a franchi la barre du million de signataires !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions de cet échange, musclé au départ, mais indispensable.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Audition d'organisations représentatives d'employeurs

Réunie le mercredi 15 février 2023, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission procède à l'audition d'organisations représentatives d'employeurs.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons avec les représentants des organisations patronales notre matinée d'audition des partenaires sociaux sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

L'Union des entreprises de proximité (U2P) m'a fait savoir qu'elle ne pourrait être représentée.

Nous entendons Mme Diane Deperrois, présidente de la commission protection sociale du Mouvement des entreprises de France (Medef), et M. Éric Chevée, vice-président chargé des affaires sociales de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME).

Je vais donner la parole à nos intervenants afin qu'ils exposent brièvement les principales observations de l'organisation qu'ils représentent sur ce texte ; puis le débat s'engagera avec nos rapporteurs, Élisabeth Doineau, René-Paul Savary et Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances, ainsi qu'avec les commissaires.

Mme Diane Deperrois, présidente de la commission protection sociale du Medef. – Ce projet de loi reçoit, de notre part, un avis globalement positif : nous saluons une réforme courageuse et équilibrée, à même de préserver durablement le système de retraite par répartition.

En la matière, il n'y a pas de recette miracle : pour assurer l'avenir de ce modèle social tout en maintenant le pouvoir d'achat des actifs et des retraités, il faut travailler plus longtemps. Si nous ne faisons rien, la situation va continuer à se dégrader, ce qui n'est ni souhaitable ni soutenable, qui plus est dans un tel contexte économique et financier – les déficits publics n'ont jamais été si élevés. Je rappelle d'ailleurs que, tous les ans, l'État injecte une somme d'environ 30 milliards d'euros, qui n'apparaît pas dans les projections financières, afin de financer le déficit structurel des régimes publics, lequel est lié aux déséquilibres démographiques et au maintien de règles de calcul spécifiques. Selon nous, le besoin réel de financement est donc bien supérieur à celui qui est présenté aujourd'hui.

Nous comprenons que cette réforme appelle des ajustements. Ils sont légitimes, car il faut tenir compte des populations les plus précaires.

De même, il faut prévoir des mesures d'accompagnement pour les personnes accomplissant des carrières longues, pour les travailleurs handicapés, pour les personnes inaptes ou invalides, ainsi que pour les salariés soumis à une forte pénibilité. Toutefois, ces ajustements réduisent le rendement net de la réforme. En ce sens, ils appellent notre vigilance.

Le projet de loi entérine la suppression progressive des régimes spéciaux : c'est une mesure de justice que nous attendions. Nous notons également l'abandon du transfert de recouvrement des cotisations Agirc-Arrco vers les Urssaf, une mesure demandée par l'ensemble des organisations syndicales et patronales. En outre, des évolutions des mécanismes de transition emploi-retraite ont été retenues, qu'il s'agisse de la retraite progressive ou du cumul emploi-retraite ; nous avons plaidé en ce sens. Pour ce qui concerne l'usure au travail, nous notons l'évolution des droits acquis au titre du compte professionnel de prévention (C2P) et du dispositif Woerth-Bertrand. Ce projet de loi crée un mécanisme de prise en compte des troubles musculo-squelettiques (TMS) assorti d'un volet de prévention. Avec les différents partenaires sociaux, notamment avec M. Chevé, nous avons précisément négocié en 2020 un accord national interprofessionnel (ANI) portant sur la santé au travail, lequel s'est ensuite traduit par la loi du 2 août 2021. Nous avons particulièrement à cœur de travailler ce volet de prévention. Nous tenons également au filtre médical prévu au titre de la réparation. Cela étant, il nous paraît important que la désignation des métiers les plus exposés ne procède pas des négociations de branche, mais de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP). Pour nous, c'est bel et bien d'elle que relève ce travail. De surcroît, il ne vous aura pas échappé qu'une négociation est en cours entre organisations syndicales et patronales au sujet de la branche AT-MP ; il importe qu'elle puisse aboutir. En parallèle, le projet de loi crée un filtre médical sur la base d'un avis du médecin du travail. Bien sûr, ce praticien joue un rôle très important. L'ANI que j'évoquais précédemment l'a consacré ; nous avons même instauré une visite de mi-carrière et nous mesurons toute l'importance de la visite de fin de carrière en matière de santé au travail. Mais, à nos yeux, l'avis relatif à une éventuelle inaptitude doit être émis par le médecin de la sécurité sociale. Il s'agit là d'un point très important. Nous n'avons jamais demandé l'échange, opéré par le projet de réforme, entre les cotisations des branches AT-MP et retraites. Nous serons particulièrement vigilants à cet égard, car il faut garantir une pleine équivalence des transferts. J'ajoute qu'il importe de préserver le champ de la démocratie sociale. Quant à l'index seniors, nous n'y sommes pas favorables. Si l'index de l'égalité interprofessionnelle entre les femmes et les hommes repose sur des obligations légales, cet index seniors n'a pas de socle. En outre, les entreprises présentent des profils très différents, qu'il s'agisse de leur taille, de leurs activités ou de leur démographie, laquelle dépend aussi de leur ancienneté ; cette réalité exclut *de facto* les indicateurs monolithiques. J'ajoute que nous manquons de visibilité quant au

fonctionnement de ce dispositif. Dans certains cas, si le taux de seniors recule, c'est tout simplement parce que le nombre d'apprentis a augmenté : pensons à l'équilibre général et aux situations particulières de nos entreprises. S'il devait y avoir un index, il faudrait privilégier les indicateurs définis par les branches, maîtrisables par les entreprises et mis en œuvre dans le respect de leur dynamique propre. Au surplus, un tel outil devrait être réservé aux entreprises de taille significative : en ce sens, il me semble indispensable de rétablir le seuil de 300 salariés. De même, des sanctions appliquées de manière uniforme nous paraissent absolument inenvisageables. Lors des concertations auxquelles le Gouvernement nous a conviés, nous avons beaucoup insisté sur l'employabilité des seniors. Nous avons souligné l'importance des bilans de compétences et des entretiens professionnels organisés tous les deux ans. C'est dans ce cadre que les employés doivent aborder leur seconde partie de carrière avec leur employeur, en traitant des questions de formation et d'employabilité. Nous accordons beaucoup d'importance à ce dialogue. L'accès aux différents dispositifs de reconversion est, lui aussi, un enjeu capital pour le Medef. Traduisant le vœu des organisations syndicales et patronales, toutes confondues, la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail a instauré une visite permettant de prévenir la désinsertion professionnelle. Ce double cadre, relatif à la santé au travail et à l'employabilité, nous paraît tout à fait vertueux : il est à même d'engager les entreprises, quelle que soit leur taille, dans cette dynamique de la seconde partie de carrière. Enfin, nous relevons la volonté de taxer les indemnités de rupture avant la retraite. La rupture conventionnelle, dispositif vieux d'environ quinze ans, est souvent plébiscitée par les salariés eux-mêmes. Soyons vigilants : cette procédure simple, généralement amiable, est à la fois flexible et bien plus protectrice qu'une simple démission. Par ricochet, une telle taxation pourrait freiner les embauches.

M. Éric Chevée, vice-président en charge des affaires sociales de la CPME. – Le but premier de cette réforme est de garantir l'équilibre global du régime de retraite par répartition. Il s'agit là d'un sujet d'inquiétude perpétuel pour la CPME, à moyen et long terme : à l'avenir, les taux de remplacement des jeunes seront bien plus faibles qu'ils ne le sont aujourd'hui. Voilà pourquoi la CPME souhaitait à l'origine reporter l'âge de départ à 65 ans, compte tenu des différentes mesures d'accompagnement et des dérogations nécessaires. Le compromis proposé par le Gouvernement nous paraît le bon. Il permet de rétablir l'équilibre du système de retraite à moyen terme et contient des mesures de solidarité absolument essentielles, que nous soutenons sans ambiguïté.

Premièrement, le dispositif d'usure professionnelle représente un droit nouveau à la prévention. Je reviendrai sur cette innovation ; très important pour la CPME, ce sujet est intimement lié aux dispositifs relatifs aux carrières longues, auxquels nous sommes aussi très attachés.

Deuxièmement, le minimum de pension doit être fixé à 85 % du Smic pour toutes les carrières complètes, passées et à venir. Lors de la concertation menée par le Gouvernement, nous avons fait un certain nombre de propositions pour que toutes les catégories d'actifs puissent bénéficier de cette mesure, tout spécialement les commerçants et les artisans.

Troisièmement, l'annulation de la décote est maintenue à 67 ans ; cette disposition nous paraît particulièrement équitable.

Quatrièmement et enfin, en cas d'invalidité ou d'incapacité, le départ à 62 ans est lui aussi maintenu ; à nos yeux, c'est indispensable, d'autant que le nouveau dispositif de prévention de l'usure professionnelle est à même de permettre des départs anticipés pour les catégories exposées.

Les dispositifs destinés à faciliter le cumul emploi-retraite et la retraite progressive méritent bien sûr d'être développés dans les entreprises. Dans les très petites entreprises (TPE) comme dans les petites et moyennes entreprises (PME), où l'on a coutume de garder les compétences le plus longtemps possible, le cumul emploi-retraite semble être le plus adapté. Il peut également être utile de conserver lesdites compétences après l'âge d'ouverture des droits pour assurer la transmission des connaissances. Mais, pour l'heure, nous sommes bloqués par la franchise de six mois imposée avant de revenir chez le même employeur. Nous avons soumis quelques propositions sur ce sujet.

En parallèle, nous saluons les grandes améliorations apportées au C2P ; nous y avons beaucoup travaillé avec le Gouvernement. Dans les petites entreprises, notamment dans l'artisanat, les chefs d'entreprise sont aussi concernés que leurs salariés par les questions d'usure professionnelle. Toutefois, les critères supplémentaires prévus en un autre temps avaient débouché sur une véritable usine à gaz ; mieux vaut opter pour un nouveau dispositif - c'est précisément le choix opéré par le Gouvernement. Cela étant, si elles le souhaitent, les branches professionnelles doivent pouvoir se saisir de cette question pour déterminer, en leur sein, les métiers objectivement exposés. De leur côté, les commissions AT-MP sont à même de proposer une vision d'ensemble afin d'assurer la cohérence du dispositif. Avec la visite de mi-carrière évoquée par Mme Deperrois et prévue autour de 45 ans, une réflexion doit être engagée sur l'état physique et psychique du salarié ainsi que sur sa formation, afin que ce dernier puisse aborder correctement sa seconde partie de carrière. Le but est qu'il puisse rester actif le plus longtemps possible. Entre partenaires sociaux, nous travaillons effectivement à un ANI relatif à la branche AT-MP. Avec la santé au travail, la prévention des accidents figure parmi les points majeurs abordés ; l'objet de nos négociations est bien sûr lié au contenu du projet de loi relatif aux retraites. Notre objectif est que, demain, la prévention supplante la réparation. Aujourd'hui, on répare énormément, mais l'on peine encore à prévenir l'usure professionnelle.

À cet égard, nous portons une attention particulière aux carrières longues. Je précise que celles-ci n'impliquent pas en elles-mêmes une iniquité quant à la durée de vie à la retraite, notamment en bonne santé. La vraie différence – vous le savez – porte sur l'invalidité et l'incapacité : ces dernières entraînent effectivement une diminution de la durée de vie en bonne santé à la retraite. En ce sens, le maintien de la borne de 62 ans s'imposait.

Certes, nous ne sommes pas opposés aux indicateurs permettant d'apprécier l'évolution sociologique des populations salariées, dans les branches comme dans les entreprises, mais nous savons bien ce qu'un simple index peut entraîner. À l'origine, l'index seniors devait être réservé aux entreprises de plus de 300 salariés, ce qui avait du sens. En effet, c'est pour ces dernières que les informations de la base de données économiques, sociales et environnementales (BDESE) sont les plus complètes. En revanche, les entreprises de 50 à 300 salariés devraient produire de la donnée pour que cet index puisse fonctionner ; or parmi elles figurent un certain nombre de PME qui ne disposent pas de services de ressources humaines en mesure d'accomplir ce travail. L'abaissement du seuil à 50 salariés ne nous semble donc pas pertinent.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Selon vous, le Gouvernement a-t-il eu raison de retenir comme hypothèses un taux de chômage à 4,5 % et un taux de croissance à 1 % ?

Quant au transfert de cotisations entre la branche AT-MP et la branche vieillesse, annoncé pour 2024 alors que les partenaires sociaux sont en pleine négociation, vous semble-t-il bien judicieux ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Vous mettez l'accent sur l'effort de prévention. Il est évidemment nécessaire, mais, pour ce qui concerne les troubles ergonomiques, ce qui est proposé n'est pas satisfaisant. À l'évidence, il faut un autre dispositif : vous savez mieux que d'autres comment y parvenir sans pour autant décaler l'âge de départ pour incapacité permanente de 60 à 62 ans. Ce serait une véritable avancée.

Certains proposent de conditionner les aides aux entreprises à certains engagements pour l'emploi des seniors, notamment à des engagements de non-licenciement : qu'en pensez-vous ? En parallèle, faut-il en revenir au contrat de génération, dans une version améliorée ?

Enfin, j'ai cru comprendre que vous étiez désormais enclin à accepter l'index seniors – maintenant qu'il a été supprimé à l'Assemblée nationale... (*Sourires.*) –, à partir de 300 salariés. De même, je relève que vous privilégiez les commissions AT-MP par rapport aux branches ; pourriez-vous préciser votre position à ce propos ?

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. – Vous avez insisté sur la nécessité de travailler plus longtemps en expliquant précisément ce que vous ne vouliez pas. Quelles sont, selon vous, les mesures concrètes à même de favoriser l'emploi des seniors ?

M. Alain Milon. – Madame Deperrois, vous semblez regretter que l'État injecte chaque année 30 milliards d'euros pour financer le système de retraite. Déplorez-vous aussi les exonérations sociales ? Leur suppression n'aurait-elle pas, *in fine*, un effet en faveur de l'emploi ?

Mme Frédérique Puissat. – Premièrement, un certain nombre de nos collègues députés, dont Philippe Juvin, proposent d'introduire une part obligatoire de capitalisation dans notre système de retraite ; qu'en pensez-vous ?

Deuxièmement, pour préserver l'emploi des seniors, il faut non seulement s'efforcer de maintenir ces derniers dans leur poste, mais aussi favoriser leur embauche. Le contrat à durée indéterminée (CDI) d'employabilité permet aux entreprises d'externaliser leur main d'œuvre à long terme tout en conservant la flexibilité de l'intérim. J'ai retenu que le Medef n'y était pas très favorable, mais ne serait-ce pas une solution ?

Mme Brigitte Micouleau. – Il ne se passe pas un jour sans que les organisations syndicales expriment leurs revendications. En revanche, on vous a très peu entendus : pourquoi ?

Mme Véronique Guillotin. – Le maintien des personnes dans l'emploi à partir d'un certain âge est bel et bien un sujet central : que proposez-vous concrètement à ce propos ?

J'insiste sur la nécessité de changer de regard sur l'emploi : la France doit renouer avec le travail. En parallèle, il faut s'efforcer de réduire la pénibilité et traiter certains problèmes concrets, comme la garde d'enfants qui pose beaucoup de difficultés dans les secteurs en tension. Quelles sont vos propositions à cet égard ?

Mme Nadia Sollogoub. – La retraite minimale à 85 % du Smic est une mesure très vertueuse, mais – on l'a vu chez les agriculteurs – elle crée beaucoup de frustrations : certains voient leur pension augmenter, d'autres non.

Mme Victoire Jasmin. – Vous vous focalisez sur les seniors, mais que proposez-vous pour faciliter le recrutement des jeunes, qui, même lorsqu'ils sont diplômés, peinent à trouver du travail ? Bien souvent, on ne leur propose que les *minima* sociaux. De même, vous semblez ignorer la situation des femmes et les inégalités qu'elles continuent de subir.

Mme Raymonde Poncet Monge. - Vous vantez une réforme équilibrée : elle pèse à 100 % sur le travail. Vous dites qu'elle est courageuse : il faut effectivement du courage pour soutenir un projet auquel s'opposent 93 % des actifs ; malgré la déflation salariale que nous connaissons, une majorité d'entre eux préféreraient une hausse du taux de cotisation.

Certes, la prévention doit supplanter la réparation ; mais, aujourd'hui, l'on répare mal les conséquences de la pénibilité. Or le Gouvernement ne vous demande rien à cet égard, alors même qu'un nombre croissant de salariés exercent des métiers pénibles : depuis 1984, les différents indicateurs d'exposition aux facteurs de pénibilité ne cessent de se dégrader. C'est avant tout cette exposition qu'il faut réduire ; nous en sommes très loin.

La tendance, c'est encore et toujours l'intensification du travail ; et pour les ouvriers, qu'ils soient qualifiés ou non, l'espérance de vie à la retraite reste plus faible que pour les autres - je mets à part la question des risques psychosociaux. Si vous voulez une véritable politique de prévention, rompez avec cette logique d'intensification du travail.

M. Olivier Henno. - Pour ma part, j'insiste sur le renouvellement des générations : le système de retraite par répartition l'exige. Faut-il prévoir des mesures spécifiques en ce sens ? Une majoration de 5 % des pensions dès le second enfant serait-elle une mesure pertinente ? Dans le cadre de cette réforme, envisagez-vous d'autres gestes en faveur des familles ?

Mme Michelle Meunier. - En France, seuls 33 % des actifs de plus de 55 ans sont encore dans l'emploi ; en outre, ces salariés sont souvent les premiers concernés par les mesures de restriction d'emploi et par les vagues de licenciement. Comment l'expliquez-vous ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. - Monsieur Chevée, puisque la prévention doit supplanter la réparation, pourquoi ne pas inclure les critères ergonomiques dans le C2P, éventuellement pour les trimestres de bonification ?

Dans une tribune récente, M. François Asselin, président de la CPME, a proposé trois mesures en faveur des seniors : premièrement, une prime à l'embauche inspirée de ce qui existe en faveur des jeunes ; deuxièmement, une exonération des contributions chômage en cas de maintien dans l'emploi, assortie éventuellement d'une compensation ; troisièmement, une mutualisation par un fonds spécifique pour éviter que le dernier employeur d'une personne reconnue handicapée soit le seul ciblé. Pourriez-vous revenir sur ces sujets ?

Mme Annick Jacquemet. - Dans le privé, la différence de salaires reste de 9 % entre les femmes et les hommes. Comment l'expliquez-vous ? Quelles sont vos propositions pour parvenir à une véritable égalité salariale ?

Mme Pascale Gruny. – J’ai été, avec M. Artano, rapporteur de la loi pour renforcer la prévention en santé au travail, qui a créé le document unique d’évaluation des risques professionnels (Duerp) ; ses effets positifs ont-ils été observés dans les plus petites entreprises ?

Je suis également rapporteur de la branche AT-MP. Je comprends les mouvements opérés, mais j’aurais souhaité un prélèvement ciblé, destiné à accompagner les entreprises dans leur effort de prévention. Je suis convaincue de la nécessité de travailler plus longtemps, à condition que les salariés restent en bonne santé jusqu’à la fin de leur carrière, puis à la retraite. Voilà pourquoi la prévention est au cœur du dispositif.

J’ajoute que la pénibilité d’aujourd’hui n’est pas celle d’hier, et que celle de demain sera encore différente. Il faut en avoir conscience.

Enfin, au sujet des risques psychosociaux, j’appelle votre attention sur le cas des patrons eux-mêmes, notamment lorsque l’entreprise ferme : il s’agit là d’un véritable enjeu.

M. Martin Lévrier. – Premièrement, parmi les pays industrialisés, la France reste le plus mauvais élève pour l’emploi des seniors : pourquoi ? Si les Français travaillaient plus longtemps, le débat ne se poserait pas tout à fait dans les mêmes termes.

Deuxièmement, certains métiers sont si pénibles que l’on pourrait les assortir d’une limite d’âge. En parallèle, il faudrait prévoir un financement à même d’assurer une reconversion. Que pensez-vous de cette piste ?

Mme Jocelyne Guidez. – Vous n’avez pas évoqué les aidants familiaux, qui reprennent parfois leur travail après un arrêt prolongé. Pour ce qui les concerne, les mesures avancées par le Gouvernement vous semblent-elles satisfaisantes ? Avez-vous formulé vos propres propositions ?

Mme Diane Deperrois. – L’équilibre de cette réforme des retraites exige une vision d’ensemble ; c’est pourquoi j’ai mentionné les 30 milliards d’euros versés chaque année par l’État. Le Gouvernement a retenu un certain nombre d’hypothèses, nous verrons si celles-ci se vérifient ou non. L’essentiel, pour nous, est de garder cette vision globale.

Nous n’avons pas demandé l’échange de cotisations proposé entre les branches AT-MP et vieillesse. À ce titre, le milliard d’euros annuel prévu pour cinq ans en faveur du fonds de prévention exigera toute notre vigilance.

Les décrets d’application de la loi du 2 août 2021 sont en cours de publication. À cet égard, j’insiste sur l’importance de la médecine du travail ; je pense notamment aux infirmières en pratiques avancées (IPA) du travail, qui jouent un rôle indispensable sur le terrain. Dans un certain nombre de cas, les médecins du travail doivent aussi recevoir le renfort de médecins praticiens correspondants (MPC), notamment pour assurer la visite de désinsertion professionnelle, laquelle fait partie intégrante de la prévention. De même, les visites de fin de carrière ont toute leur importance.

La prévention est un tout. Il faut développer un équilibre entre vie privée et vie professionnelle, et améliorer la qualité de vie au travail ainsi que les conditions de travail. Le dialogue social est très important, car il permet d'ancrer les accords de mobilité, de qualité de vie et sur les conditions de travail dans le contexte de chaque entreprise ; cela fait partie de cette dynamique d'employabilité globale, et pas seulement des seniors. N'opposons pas jeunes et seniors, car l'entreprise est une dynamique à part entière et les jeunes doivent être accueillis. L'apprentissage et l'accueil d'alternants sont des soutiens importants, et les personnes expérimentées apportent un relais : tutorat, mentorat, dispositif de patrimoine métiers-compétences... De nombreux mécanismes sont développés dans les entreprises. De même, avec le *reverse mentoring*, les jeunes apportent leurs connaissances, par exemple du numérique, aux entreprises. Il faut donc organiser des collectifs inclusifs, que l'entreprise a à cœur de développer. Au travers des accords négociés par le dialogue social, c'est cette dimension qui est mise en avant. L'employabilité, c'est aussi parler de formation au sein des entreprises, afin que celle-ci soit déployée auprès des différents publics ; il est donc important de tenir des entretiens professionnels, focalisés, notamment, sur la deuxième partie de carrière.

Si nous parvenons à faire reconnaître la prévention à travers la santé au travail et la branche AT-MP, nous aurons fait œuvre utile pour prévenir l'usure au travail, face à laquelle nous ne sommes pas égaux. Ce sujet doit être considéré à la fois par le biais des visites médicales individuelles, et par l'employabilité, c'est-à-dire par la projection des salariés, notamment grâce aux formations.

Je n'entrerai pas dans des considérations sociétales sur la politique familiale. Certes, un système de retraite par répartition repose sur un nombre suffisant de cotisants pour financer les retraités. Au sein de l'entreprise, l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle ainsi que la marque employeur sont des dimensions importantes afin que chacun ait une vie équilibrée dans un fonctionnement plus fluide.

Sur les femmes et la retraite, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a estimé que les systèmes étaient redistributifs et qu'il n'y avait pas de sujet particulier. Au Medef, nous estimons qu'il faut étudier cette question durant toute la vie professionnelle ; les index d'égalité professionnelle développés par Mmes Pénicaud et Rixain visent d'ailleurs à progresser dans ces domaines.

M. Éric Chevée. – En juin prochain, un rapport du COR, qui doit raisonner à législation actuelle – donc modifiée éventuellement par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) – vous indiquera l'équilibre financier global au terme de la réforme. Je siégerai au COR, lequel réalise de nombreuses projections à très long terme qui sont autant de discussions possibles. Il devrait sans doute être plus précis et identifier plus clairement une échéance à moyen terme. Les partenaires de l'Agirc-Arrco gèrent à horizon de quinze ans, et cela fonctionne bien.

Pour autant, multiplier les hypothèses trouble davantage les esprits, même s'il faut conserver des perspectives à échéance d'une génération. L'Insee réalise des prévisions démographiques hautes, basses et moyennes, on pourrait ainsi recadrer un peu le travail du COR ; vous avez la main : cela relève de la loi.

On ne peut se satisfaire d'un système prévoyant 98 % de réparation de l'usure professionnelle, mais seulement 2 % de prévention, alors que les cotisations patronales atteignent 14 milliards d'euros. Au total, on dépense 100 millions d'euros par an dans les entreprises pour la prévention de l'usure professionnelle, laquelle consiste, pour chaque poste de travail, à identifier, au travers du Duerp, les risques associés, à prévoir les moyens suffisants pour les réduire ainsi qu'à limiter les risques d'accident. Nous devons apporter les compétences nécessaires dans les TPE et dans les PME pour accompagner le chef d'entreprise sur la prévention de l'usure et du risque professionnel. Actuellement, tout passe dans la réparation. C'est humainement inacceptable ; nous devons parvenir à basculer vers la prévention. Pour nous y aider, un fonds de 1 milliard d'euros permettra d'enclencher la culture de la prévention dans tout l'écosystème de production de biens et de services.

Il y aura toujours de l'usure professionnelle, et il faudra y faire attention, par exemple pour les métiers en milieu hyperbare. On peut réfléchir à des durées d'exposition maximale, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) y travaille sans doute. Je rappelle que 85 % à 90 % des sorties pour inaptitude concernent les trois facteurs ergonomiques de troubles musculo-squelettiques. Dans le dispositif d'usure professionnelle, il ne faut pas créer des catégories actives ou des régimes spéciaux, mais bien traiter correctement le risque. C'est cela qui est envisagé avec ce dispositif : vers 45 ans, en milieu de carrière, une première étape est réalisée. Chacun réagit à raison de sa physiologie à l'exposition au métier. Interviennent alors le médecin du travail et les acteurs de la prévention et de la désinsertion professionnelle. En matière de formation professionnelle, une visite de mi-carrière est prévue, qui doit proposer un bilan à 360 degrés. Si le salarié souhaite conserver son métier, il faut trouver les moyens de l'accompagner ; si, à 60 ans, il est abîmé par l'usure professionnelle, il faut lui offrir la possibilité de partir plus tôt ou lui proposer des réorientations au sein de l'entreprise, de la branche ou vers d'autres métiers, grâce à des dispositifs de transition professionnelle. Il s'agit donc d'un suivi individuel renforcé du salarié.

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-président -

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Ce salarié est découpé en tranches ! Pour les facteurs de risques ergonomiques, le suivi spécifique proposé intervient à 45 et 60 ans, mais pour le C2P, le salarié sait quand il partira de manière anticipée, en raison du système de points. Il faut prendre en compte la personne en entier, et non par secteur d'usure. Comment rapprocher les dispositifs ?

M. Éric Chevée. – Il n'y a pas d'un côté une santé au travail, de l'autre, une santé civile. Nous étions favorables à l'introduction de médecins praticiens correspondants, pour cela. Souhaitez-vous que l'on déverse l'usure professionnelle dans le C2P ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Ce n'est pas la question. Vous voyez ce qui nous est proposé, et vous y êtes pour quelque chose, puisque vous avez exclu des facteurs de pénibilité. Selon le projet de loi, l'examen serait réalisé en raison des critères d'usure, et non de la personne elle-même. Ainsi, un médecin verrait à la visite obligatoire des 60 ans une personne portant des charges lourdes, mais ne s'occuperait pas du travail de nuit, lequel relèverait du C2P. Il faut rapprocher les deux ! Actuellement, le départ anticipé pour les personnes soumises à des troubles ergonomiques dépend du médecin ; en revanche, le départ appuyé sur les autres facteurs de pénibilité, comme le travail de nuit, est défini par la personne, en fonction des points cumulés. Comment mettre en place un mécanisme plus simple ?

M. Éric Chevée. – Les critères de pénibilité répondent à une exposition très particulière qui requiert un traitement particulier. Le médecin du travail est là pour cela. C'est pourquoi nous souhaitons libérer du temps médical, grâce aux médecins praticiens correspondants, et ainsi restaurer la spécialité de la médecine du travail : prendre en charge des salariés préalablement fléchés au niveau de la branche ou de l'AT-MP, en raison de taux d'usure professionnelle plus importants ; petit à petit, un suivi sera réalisé tous les cinq ans.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Vous ne comprenez pas ma question.

M. Éric Chevée. – Nous ne voulons pas recréer des catégories actives, car cela génère des effets de bord insupportables.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Vous ne me facilitez pas la tâche de trouver un dispositif plus adapté ! Comment rapprocher le choix du médecin et celui du salarié ? C'est incompréhensible pour le salarié...

M. Éric Chevée. – Rester exposé dans les catégories du C2P relève aussi du choix du salarié, ainsi que de celui de l'employeur. Je ne vois pas comment rendre la main au salarié sans un jugement objectif du médecin du travail et du médecin conseil de la sécurité sociale. Cela ne me semble pas exorbitant.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Cela va à l'encontre des efforts que vous voulez faire pour la prévention dans le C2P : on ne parle que de réparation. Je voudrais trouver une solution avec une partie prévention des risques ergonomiques qui se rapproche du C2P, sans en avoir les obligations et sans non plus créer de catégories spécifiques.

Mme Diane Deperrois. – Le Duerp est la première marche d'une prise de conscience de l'identification des risques et de la prévention au sein de l'entreprise. Il faut aussi un dialogue avec la médecine du travail, et une dynamique de prévention avec l'incitation de l'AT-MP.

M. Éric Chevée. – Il ne s'agit pas forcément de rendre la main aux salariés sur la question de l'usure...

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Il faut un traitement similaire.

M. Éric Chevée. – C'est possible : il est prévu, dans le suivi individuel renforcé, de proposer certaines transformations de carrière, en sus du suivi médical.

Mme Chantal Deseyne, président. – Je vous propose de répondre aux autres questions.

M. Éric Chevée. – Pourquoi a-t-on des taux d'emploi des seniors aussi faibles ? Depuis 40 ans, on part du principe que la quantité de travail est limitée, et qu'il faut dégager nos anciens pour laisser la place aux jeunes. Cela n'a jamais fonctionné.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Alors, ne le faites plus !

M. Éric Chevée. – C'est ce que nous proposons. Tout le code du travail a été construit ainsi. Les partenaires sociaux ont mis en place des dispositifs en ce sens, notamment dans le cadre de l'assurance chômage. Or l'embauche des jeunes explose, notamment en apprentissage, sans que cela n'emporte de conséquences sur le taux d'emploi des seniors. À l'instar de ce qui a été réalisé sur le contrat d'apprentissage, nous pensons qu'il faut des dispositifs particuliers, comme ceux que propose notre président François Asselin, mais surtout qu'il faut faire évoluer les mentalités. Pour ce qui concerne l'apprentissage, on a franchi un cap en 2018, avec la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. L'opinion française a compris qu'il s'agissait d'une voie d'excellence. Aujourd'hui, la même révolution culturelle doit être accomplie en faveur de l'emploi des seniors. La France est le pays où l'on part à la retraite le plus tôt ; or, de manière tout à fait étonnante, elle est également celui où le taux d'emploi des seniors est le plus faible. La création d'un nouveau contrat d'employabilité a été évoquée ; pour sa part, lors de la revue de la convention d'assurance chômage prévue cette année, la CPME défendra un contrat spécifique exonéré de cotisations d'assurance chômage pour les seniors restant dans l'emploi jusqu'à l'âge de départ.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Très bien !

M. Éric Chevée. – Si l'entreprise ne respecte pas cet engagement, elle devra reverser les montants octroyés.

Enfin, M. Vanlerenberghe a évoqué la mutualisation du coût de l'inaptitude professionnelle. Il s'agit là d'un point extrêmement important.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Le Gouvernement la propose par voie d'amendement.

Mme Diane Deperrois. – Lors des concertations, nous avons insisté auprès du Gouvernement sur la nécessité de réduire de 36 à 24 mois la durée d'indemnisation des chômeurs de plus de 59 ans.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – On nous a dit hier qu'elle était de 27 mois.

Mme Diane Deperrois. – En tout cas, cette période doit être réduite.

Enfin, après l'adoption de la réforme précédente, les salariés sont mécaniquement restés plus longtemps dans l'emploi.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Absolument.

M. Éric Chevée. – À l'évidence, les dernières évolutions socioéconomiques nous imposent de repenser la politique familiale. Pour sa part, la CPME plaide pour des mesures très incitatives. Force est de constater que les carrières se resserrent petit à petit et que certains dispositifs créés en faveur des femmes deviennent plus ou moins caducs. La garde d'enfants exige, elle aussi, des efforts massifs.

Mme Diane Deperrois. – De même, nous sommes tout à fait favorables aux mesures en faveur des aidants. Les seniors peuvent être appelés à soutenir non seulement leurs enfants et leurs petits-enfants, mais aussi leurs parents : c'est un véritable enjeu de l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle.

M. Éric Chevée. – Dans l'accord qu'ils viennent de signer au sujet du partage de la valeur, les partenaires sociaux ont d'ailleurs étendu aux aidants familiaux le mécanisme de déblocage de l'épargne salariale.

Les commerçants et artisans doivent, eux aussi, bénéficier d'un minimum de pension ; c'est une question d'équité. Souvent, les premiers, et dans une moindre mesure les seconds, ont été victimes de mauvais conseils, prolongés pendant des années. Les commerçants subissent aussi les grandes évolutions de l'économie ; le commerce de centre-ville a subi la concurrence du commerce de périphérie, lequel est à son tour mis à mal par le commerce en ligne. Or, généralement, le commerçant assurait sa retraite grâce à la vente de son fonds ou de son pas-de-porte ; aujourd'hui, cette ressource a disparu et, une fois à la retraite, certains commerçants sombrent dans l'extrême pauvreté. Nous avons un devoir de solidarité envers ces professionnels. Nous devons notamment regarder comment le régime complémentaire des indépendants peut participer à l'équilibre global du système ; les représentants des commerçants et des artisans sont les mieux à même de traiter cette question.

Si nous ne sommes pas favorables aux index, c'est parce que ceux-ci sont souvent détournés de leur but premier pour devenir des instruments de taxation au profit de telle ou telle politique. En résultent des effets délétères ; parfois, ils atteignent même l'inverse du but initial.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Alors, pourquoi pas un label ?

M. Éric Chevée. – Peut-être ; mais, en la matière, nous restons extrêmement prudents. Le ministre lui-même l'a souligné, prenons garde à ne pas créer un monstre administratif dans les PME.

Mme Diane Deperrois. – Les situations des entreprises sont très hétérogènes, il faut en tenir compte. Il faut valoriser les efforts de l'entreprise, peut-être *via* un label. Mais nous ne sommes pas favorables à l'index tel qu'il est présenté dans ce projet de loi.

M. Martin Lévrier. – Je vous entends parler de l'apprentissage qui a été, certes, une vraie révolution en France, mais qui ne reposait pas uniquement sur des aides aux employeurs. C'était une révolution de la formation. Vous proposez toutefois encore des aides de l'État ou des taxes en moins : cela, ce n'est pas une révolution, et vous ne voulez pas de l'index, car il pourrait vous pénaliser. Faites des propositions, et reconnaissez que vous n'embauchiez pas de seniors ou que vous les licenciiez trop tôt. Dites-nous où vous voulez aller pour faire la révolution, et faites des propositions !

Mme Diane Deperrois. – Une entreprise est une communauté, rassemblant des âges et des talents différents. Nous devons être dans une dynamique de développement à tout âge de l'employabilité des collaborateurs. Sur le sujet spécifique des seniors, il faut envisager la deuxième partie de carrière ; on ne peut opposer les jeunes et les plus anciens au sein d'une entreprise, c'est le corps social qui doit être employable. La retraite progressive et le cumul emploi-retraite sont ainsi des dispositifs de première importance pour contribuer à l'emploi des seniors.

M. Éric Chevée. – Nous pourrions imaginer de vraies politiques sur le cumul emploi-retraite, en ouvrant le verrou des six mois.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Certains en abusent !

M. Éric Chevée. – C'est compliqué... Pour la révolution culturelle sur l'emploi des seniors que nous appelons de nos vœux, on pourrait imaginer de liquider les droits à la retraite tout en conservant, pendant trois mois à un an, la transmission sur le poste, ainsi qu'un contrat de génération rénové...

Mme Pascale Gruny. – J'entends bien que certains salariés veulent partir plus tôt à la retraite, mais il y a une vraie révolution à faire chez les chefs d'entreprises et nous ne vous avons pas entendu le dire. J'ai 62 ans ; j'ai de nombreux amis ou collègues cadres en entreprise qui sont partis au chômage à la demande de leur employeur, durant deux ans. Si vous ne le dites pas – il faudrait même le marteler ! – vous ne ferez pas cette révolution.

Les cadres ont souvent envie de rester dans l'entreprise, et ils dépriment - voire entrent en dépression - après leur départ.

M. Alain Milon. - Je repose ma question. Tous les ans, systématiquement, nos collègues évoquent les exonérations de cotisations sociales et les fraudes fiscales. J'aimerais avoir des réponses, et pas celle selon laquelle les exonérations sociales permettraient à l'entreprise de vivre. Si demain je déposais un amendement supprimant les exonérations fiscales, je suis certain que le Sénat le voterait. Je n'ai pas une folle envie de le faire ; en revanche, je souhaite savoir quelles seraient les conséquences exactes d'une telle mesure pour l'emploi.

M. René-Paul Savary, rapporteur. - L'index seniors vient d'être supprimé à l'Assemblée nationale ; un index pénalise, tandis qu'un label valorise. Il y a une voie de passage entre les deux, qui serait simple : l'index pourrait pénaliser au-dessus de 300 salariés, le label valoriser entre 50 et 300. Faites des propositions, sinon, cela sera tranché sans vous et vous ne pourrez pas vous plaindre. Dites clairement que les seniors sont une valeur ajoutée pour l'entreprise, et qu'ils ne travaillent pas au détriment des jeunes. C'est comme cela que la proposition sera acceptable et acceptée par les salariés, et que l'on parviendra à mieux travailler, main dans la main.

Un CDI senior, par exemple, éviterait de mettre un employé au chômage et maintiendrait son expérience et ses compétences à disposition de l'entreprise. Les organisations syndicales ont également des idées, qu'il faut prendre en compte pour que ce dispositif soit mieux accepté, car il demande un effort particulier aux salariés.

Mme Annick Jacquemet. - *Quid* de l'égalité de salaire entre les hommes et les femmes ?

Mme Diane Deperrois. - Les exonérations existantes ont toutes leur raison d'être ; il faut les examiner une à une en tenant compte du contexte.

Quant à la question de l'emploi des seniors, elle exige, d'une part, un dialogue entre le salarié et l'employeur et, d'autre part, un dialogue social. À ce sujet, nous avons fait un certain nombre de propositions. Nous suggérons ainsi de créer un bilan de compétences obligatoire à un âge donné ou encore d'utiliser les entretiens existants pour assurer, entre l'employeur et le salarié, un dialogue spécifiquement dédié à sa seconde partie de carrière et à son employabilité. Aujourd'hui, ce dialogue n'existe pas ; en tout cas, il existe peu. Il entraînera, au sein de l'entreprise, de nouveaux efforts de formation pour maintenir l'employabilité, efforts qu'un label ou un index pourront ensuite mesurer. En outre, pour certains salariés, des priorités de reconversion professionnelle pourront être définies.

M. Éric Chevée. - Je ne suis pas opposé à un tel label, bien au contraire ; notre organisation pourra tout à fait travailler sur ces sujets, qui relèvent des partenaires sociaux, dans le cadre des négociations relatives à l'assurance chômage ou des négociations de branche.

Monsieur Milon, on ne saurait traiter des exonérations en faisant abstraction de la situation globale des prélèvements obligatoires en France, marquée par le poids des cotisations patronales et salariales. L'apprentissage bénéficie, certes, d'une exonération fiscale et d'une prime à l'embauche, mais le résultat est là : presque 1 million d'apprentis. Il faut donc avoir une vision d'ensemble. En France, le coût du travail est déjà élevé ; si vous supprimez les exonérations en vigueur, il va exploser. Ces dernières posent sans doute un problème de lisibilité, mais c'est un autre sujet.

Enfin, pour protéger les générations futures, il nous semble absolument indispensable de créer un système complémentaire de capitalisation collective obligatoire et géré par les partenaires sociaux. La CPME défendra cette mesure le moment venu.

Mme Diane Deperrois. – En conclusion, j'insiste sur la nécessité de garder en tête l'équilibre financier de cette réforme, même si un certain nombre de mesures d'équité et d'accompagnement sont nécessaires.

Mme Chantal Deseyne, président. – Nous vous remercions de vos contributions.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mardi 28 février 2023, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission procède à l'examen du rapport sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 de Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale, et M. René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Depuis 2020 et l'arrivée de la crise épidémique de covid-19, notre commission a souvent réclamé que le Gouvernement dépose un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale en cours d'année afin que le Parlement puisse se prononcer en temps utile sur les bouleversements que cette crise a entraînés sur les comptes sociaux. Trois années de suite, les prévisions et les objectifs de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) ont été rendus caducs en cours d'exercice, aussi bien en recettes qu'en dépenses. Pourtant, comme vous vous en souvenez, nous n'avons pas été entendus, mais nous avons veillé à introduire, dans la dernière loi organique relative aux LFSS, des « clauses de retour au Parlement » afin qu'un tel dessaisissement du législateur ne se produise plus.

Paradoxalement, c'est en ce début d'année, alors que les prévisions de la dernière LFSS n'ont pas été modifiées en profondeur, que nous sommes saisis d'un « collectif social » afin de porter la réforme des retraites.

J'indique d'emblée qu'un tel véhicule peut contenir, selon moi, de telles dispositions. Nous aurions d'ailleurs mauvaise grâce à prétendre le contraire puisque la commission propose une telle réforme depuis des années lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) – la majorité sénatoriale, je le précise, portait chaque année un amendement en ce sens. Et, sur le fond, peu de mesures pourraient avoir un impact sur les comptes de la sécurité sociale supérieur à celui d'une réforme paramétrique des retraites. Qu'un texte budgétaire soit le cadre dans lequel le Parlement débat de la pérennité financière de notre système de retraite ne me choque pas, au contraire. Il n'empêche que la plupart des mesures dont nous allons débattre auront un impact financier à terme et que la rectification des comptes de l'année 2023 n'est que mineure.

En quelques mots, le Gouvernement n'a pas fait évoluer les prévisions macro-économiques sur lesquelles il s'est appuyé l'automne dernier. Il ne fait donc que tirer les conséquences, pour la seule année 2023, de la réforme des retraites proposée par le présent texte. Or celles-ci sont faibles et font apparaître, paradoxalement, une légère dégradation du solde de la branche vieillesse de 0,4 milliard d'euros. Celle-ci est due, d'une part, à l'augmentation des dépenses à hauteur de 600 millions d'euros en raison notamment de la majoration des minima de pension ; et, d'autre part, à une économie de 200 millions d'euros grâce à la première application du relèvement des bornes d'âge à compter du 1^{er} septembre.

Au total, le déficit consolidé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (Robss) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) serait dégradé de ce montant, passant de 7,1 à 7,5 milliards d'euros.

Pour être complet, on peut cependant ajouter que le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un amendement – il n'a pas été examiné – visant à augmenter l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) de 2023 de 750 millions d'euros afin de « tirer les conséquences des annonces faites par le Président de la République lors de ses vœux aux acteurs de la santé le 6 janvier 2023 et qui auront un impact sur les dépenses de l'assurance maladie en 2023 ». En prenant en compte ce recalibrage, la dégradation du solde pourrait donc dépasser 1 milliard d'euros par rapport à la LFSS de 2023.

Je précise ne pas avoir repris à mon compte les amendements déposés par le Gouvernement sur divers articles du texte afin de tenir compte de cette hausse. En effet, si nos débats nous permettent de parvenir à l'article 15, il reviendra au Gouvernement lui-même de les défendre dans la suite des débats de l'automne dernier qui nous avaient conduits, je le rappelle, à rejeter l'Ondam. Même s'il n'a pas de lien avec les retraites, ce débat sera important. Mais bien entendu, le cadrage financier le plus important intervient à terme puisque l'objet même de ce texte est d'organiser le retour à l'équilibre financier de notre système de retraite à l'horizon de 2030, dans un contexte démographique délicat.

À titre personnel, je souscris à cet objectif, qui me semble cohérent avec les positions que notre commission, et au-delà le Sénat, a défendu depuis longtemps. Je relève que, au fil de ces années, le message du Gouvernement a varié bien davantage puisqu'il s'agissait une année de refonder le système sans objectif financier, puis de refonder le système en l'assortissant d'un « âge pivot », puis de le réformer de façon paramétrique afin de financer toute sorte de dépenses publiques pour, finalement, comme le proposait le Sénat, de présenter une réforme paramétrique pour équilibrer le seul système de retraite.

Dès lors, il est difficile de reprocher à nos concitoyens d'avoir du mal à suivre. La pédagogie, puisque le mot est à la mode, naît de la répétition et non des changements de pied...

Les projections de l'année 2030 font apparaître un déficit du système pris dans son ensemble de quelque 13,5 milliards d'euros en l'absence de réforme. Il s'agit bien d'un chiffre annuel, dont le cumul creuserait une dette susceptible de remettre en cause la pérennité du système par répartition créé à la Libération, c'est-à-dire le principe de solidarité entre les générations qui fait que chaque génération d'actifs finance, par ses cotisations, les retraites de ses aînés en comptant sur le fait que les générations suivantes feront de même.

La solution alternative serait la capitalisation, système dans lequel chacun se finance lui-même en mettant de côté des sommes investies afin de les faire fructifier pour les reverser sous forme de rente. Certains amendements ont d'ailleurs pour objet, sous une forme ou sous une autre, l'introduction d'un tel principe. Soyons donc conscients du manque de confiance que les déficits récurrents de la branche vieillesse entraînent chez les Français, en particulier les plus jeunes, quant à l'avenir même du système.

Face à ce trou de 13,5 milliards d'euros, le relèvement de l'âge légal et l'accélération de la durée de cotisation devraient rapporter 17,7 milliards en 2030, ce qui se traduirait par un excédent théorique de 4,2 milliards à cette échéance. Néanmoins, le présent PLFRSS contient diverses mesures dites d'accompagnement - invalidité ou inaptitude, revalorisation des minima de pension, *etc.* - pour un total de 5,9 milliards d'euros. Le « trou » de 1,7 milliard qui en résulte a été comblé dans le projet initial par deux mesures, d'ailleurs d'ordre réglementaire, à savoir, d'une part, l'augmentation de 0,12 point des cotisations patronales vieillesse qui sera compensée par la baisse à due concurrence des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP); et, d'autre part, l'augmentation de 1 point des cotisations patronales de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

C'est donc d'un projet tout juste à l'équilibre en 2030, par ailleurs fondé sur des hypothèses qu'il est permis de juger optimistes, que l'Assemblée nationale a été saisie le 23 janvier.

Comme vous le savez, les débats n'ont pas permis aux députés d'aller au-delà de l'examen de l'article 2 *ter* et seule une mesure adoptée par l'Assemblée nationale aura un impact financier significatif : l'harmonisation à 30 % du taux de la contribution assise sur les indemnités de mise à la retraite d'un salarié à l'initiative de l'employeur et de celles qui seront versées à l'occasion d'une rupture conventionnelle (article 2 *bis*), dont le rendement en 2030 est estimé à 300 millions d'euros.

Cependant, le Gouvernement a déposé des amendements à l'Assemblée nationale qui n'ont pas pu être examinés, mais qui auraient eu un coût s'ils avaient été adoptés. C'est le cas, en particulier, d'un amendement prévoyant quatre bornes d'âge de départ anticipé au lieu de trois. Ainsi, les assurés ayant validé cinq trimestres avant la fin de l'année de leur 21^e anniversaire et justifiant d'une durée d'assurance cotisée au moins égale à 43 ans bénéficieraient d'une possibilité de départ à 63 ans. Il s'agit également de l'annonce de la Première ministre selon laquelle, pour les assurés ayant commencé à travailler avant 16 et 18 ans, seule la durée d'assurance requise de 43 ans sera exigée pour un départ anticipé. Le coût cumulé de ces deux mesures est de 700 millions d'euros. On peut même ajouter environ 150 millions supplémentaires pour un ensemble de mesures plus modestes auquel le Gouvernement s'était montré favorable.

Cette présentation quelque peu aride vise à montrer que, même si le Sénat devra avoir ses propres « marqueurs », nous ne disposerons que de fort peu de marges de manœuvre pour adopter des mesures « généreuses », en recettes comme en dépenses. Les quelques marges existantes ont déjà été utilisées, et il ne serait pas responsable de notre part de voter une réforme qui suscite tant d'émoi dans le pays si nous ne rétablissons pas véritablement la trajectoire budgétaire de notre système de retraite.

La vraie générosité, pour les générations futures, consiste à leur léguer un système de retraite financièrement solide et dans lequel elles peuvent avoir confiance.

Permettez-moi de dire quelques mots sur les articles que j'ai plus particulièrement instruits, en dehors des articles récapitulatifs dont j'ai déjà parlé.

L'article 1^{er} concerne la fermeture de plusieurs régimes spéciaux selon la clause dite « du grand-père ». Concrètement, les nouveaux personnels embauchés à partir du 1^{er} septembre 2023 cotiseront désormais au régime général et non plus au régime spécial. Cette mesure concerne les industries électriques et gazières (IEG), la RATP, la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), la Banque de France, et les membres du Conseil économique, social et environnemental (Cese).

Même si cette liste peut sembler présenter un certain aléa, les régimes retenus se caractérisent par un déséquilibre financier, compensé soit par une subvention d'équilibre de l'État, ou de l'employeur dans le cas de la Banque de France, soit par une taxe spécifique.

Je vous proposerai donc de nous en tenir à l'équilibre ainsi défini, au bénéfice de l'adoption d'un amendement de coordination.

L'article 1^{er bis} a introduit une demande de rapport que je vous proposerai de supprimer.

Par ailleurs, l'article 3, qui prévoit l'abandon du projet de transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), constitue un motif de satisfaction pour notre commission. Je rappelle que le rapport d'information remis en juin dernier par nos collègues René-Paul Savary et Cathy Apourceau-Poly soulignait les risques majeurs que ces transferts présentaient ainsi que le faible potentiel d'économies qui pouvaient en résulter à moyen terme. Le Sénat s'était d'ailleurs prononcé en faveur de l'abandon du projet par 302 voix contre 28 lors de l'examen du PLFSS pour 2023. Je vous inviterai à confirmer ce vote.

Enfin, l'article 6 approuve le rapport annexé qui donne la trajectoire financière de la sécurité sociale jusqu'en 2027 et précise notamment quelles mesures de niveau réglementaire accompagneront la réforme. C'est notamment dans ce rapport que figure le principe de l'augmentation des cotisations patronales pour la CNRACL. Je vous proposerai un amendement introduisant dans la loi le principe de compensation intégrale par l'État dès 2023 des surcoûts engendrés par cette mesure pour les collectivités territoriales.

En conclusion, ce rapport est abrupt, car il est budgétaire. Mais une réforme des retraites renvoie à l'intime de chacun de nos concitoyens. En débattre au Sénat sera de nature à leur apporter des réponses face aux angoisses qu'ils expriment. C'est faire acte de générosité envers les générations futures que de réfléchir à la pérennité du système de retraite par répartition au vu des déficits.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Voilà quatre ans que notre assemblée vote, sur ma proposition, une réforme paramétrique du système de retraite fondée sur le report de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans et sur l'accélération de la montée en charge de la réforme Touraine, c'est-à-dire l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein à 43 annuités.

Bien qu'il s'y soit vigoureusement opposé chaque année, le Gouvernement semble finalement avoir été convaincu de la justesse et de l'intérêt de nos préconisations. Il était temps, me direz-vous. Quoi qu'il en soit, nous marchons enfin dans la bonne direction.

La situation financière du système de retraite et plus encore sa trajectoire sont, comme vient de le rappeler Mme la rapporteure générale, particulièrement dégradées. Le principe de la retraite par répartition, c'est-à-dire la solidarité entre les générations, auquel nous sommes tous ici attachés, s'étirole pas à pas à mesure que nous faisons peser sur les épaules de nos enfants la charge du financement des retraites de nos parents et de nos grands-parents, que nous n'assumons plus nous-mêmes.

Dans une telle situation, le champ des possibles est extrêmement limité : augmenter le niveau des cotisations – c’est impensable dans un pays qui affiche déjà l’un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de l’Union européenne – ; diminuer le niveau des pensions – c’est inacceptable dans un contexte d’inflation galopante et après plusieurs années de sous-indexation sur l’initiative du Gouvernement – ; relever l’âge légal de départ en retraite et la durée de cotisation requise.

C’est cette dernière option que nous propose le Gouvernement à l’article 7 du projet de loi. L’âge d’ouverture des droits serait donc progressivement relevé pour atteindre 64 ans à compter de la génération 1968. L’âge de départ au titre de la catégorie active atteindrait, quant à lui, 59 ans à compter de la génération 1973 et celui de la catégorie super-active 54 ans à compter de la génération 1978.

La durée de services requise pour le bénéfice d’un départ au titre des catégories actives resterait toutefois inchangée. En outre, les services actifs accomplis avant la titularisation du fonctionnaire seraient pris en compte pour l’ouverture du droit à un départ en retraite anticipé, tandis que les bonifications du temps de service accompli seraient accordées aux agents qui n’occupent plus un emploi classé en catégorie active au moment de leur départ en retraite.

Au surplus, les fonctionnaires ne relevant pas des catégories actives et auxquels s’applique une limite d’âge d’au moins 67 ans pourraient, sur autorisation, être maintenus en fonctions jusqu’à 70 ans. Les enseignants du premier et du second degré qui atteindront leur limite d’âge en cours d’année scolaire pourraient par ailleurs partir en retraite sans attendre la fin de l’année scolaire.

En parallèle, la durée d’assurance requise serait portée à 172 trimestres, soit 43 annuités, à partir de la génération 1965 au lieu de la génération 1973. Pour autant, l’âge d’annulation de la décote resterait fixé à 67 ans, comme le proposait notre assemblée.

Il résulterait de ces mesures un gain de 7,5 milliards d’euros en 2026. La pension moyenne augmenterait sous l’effet de l’allongement des carrières, pour atteindre 20 000 euros par an pour les générations nées à la fin des années 1970. Bien que l’augmentation prévue de l’âge moyen de départ des femmes soit supérieure à celle de l’âge moyen de départ des hommes, à hauteur de quatre mois pour la génération 1972, leur âge moyen de départ serait toujours inférieur à celui des hommes et s’établirait, pour la même génération 1972, à 64,3 ans, contre 64,5 ans pour les hommes.

Ces mesures permettraient de dégager, en dehors du système de retraite, 15 milliards d’euros de cotisations sociales et de recettes fiscales supplémentaires. Dans la mesure où, contrairement à ce qu’indiquent les prévisions très optimistes du Gouvernement, le système de retraite devrait toujours afficher un déficit important à l’horizon 2030, il me paraît indispensable que ces ressources lui soient affectées en priorité.

En tout état cause, il n'est pas envisageable de demander aux Français de travailler davantage sans lutter plus efficacement contre la fraude aux prestations sociales, qui suscite, à juste titre, la colère de nos concitoyens. Le Gouvernement n'ayant toujours pas pris le décret d'application des dispositions de la LFSS pour 2020 qui permettent le recours à la biométrie dans le cadre du contrôle de l'existence des retraités résidant à l'étranger, je vous proposerai de prévoir qu'elles s'appliquent au plus tard le 1^{er} septembre 2023.

Afin d'éviter que les mesures paramétriques ne pénalisent les travailleurs les plus fragiles, l'article 8 aménage les différents dispositifs de retraite anticipée. Trois bornes d'âge au lieu de deux seraient prévues pour les assurés ayant accompli une carrière complète et commencé à travailler tôt et les trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de l'assurance vieillesse des aidants (AVA) seraient désormais comptés parmi les trimestres cotisés pour le bénéfice du départ en retraite au titre des carrières longues.

Dans le but de tenir compte de la situation des mères de famille qui atteignent souvent la durée de cotisation requise grâce aux trimestres de majoration de durée d'assurance accordés au titre de la maternité, de l'adoption ou de l'éducation des enfants, je vous soumettrai un amendement permettant aux assurées ayant obtenu au moins un trimestre de majoration et ayant atteint la durée requise à 63 ans de bénéficier d'une surcote de 5 % par an dès cet âge, sans avoir à attendre pour cela l'âge de 64 ans. Il s'agira non seulement d'une marque de reconnaissance, mais aussi et surtout d'un puissant instrument de politique familiale. Je rappelle en effet que la natalité constitue la principale déterminante de l'équilibre financier du système de retraite à long terme.

Par ailleurs, le départ en retraite anticipée pour handicap, dont les bornes d'âge n'évolueraient pas, serait facilité par la suppression de la condition de durée validée, plus exigeante que la condition de durée cotisée, qui serait, quant à elle, conservée. De même, afin de maintenir à 62 ans l'âge de départ à taux plein des assurés inaptes au travail ou invalides, un dispositif de départ anticipé spécifique serait institué à leur profit. Le Gouvernement évalue son coût à 3,1 milliards d'euros en 2030, mais il convient de noter qu'il permettra d'éviter une grande partie de l'augmentation des dépenses sociales qui résulte généralement d'un report de l'âge de départ en retraite.

En matière de compensation de l'usure professionnelle, le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente ouvre droit à un départ à la retraite à taux plein dès 60 ans aux victimes d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail avec un taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 20 % ou, sous conditions, compris entre 10 % et 19 %.

L'article 9 du projet de loi prévoit plusieurs assouplissements procéduraux visant à simplifier l'accès au dispositif. 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 l'âge de départ de 60 à 62 ans.

Nous estimons que l'équilibre des évolutions proposées ne permet pas d'assurer une juste réparation des dommages subis par les assurés exposés à la pénibilité au cours de leur carrière. En conséquence, nous vous présenterons un amendement visant à maintenir à 60 ans l'âge minimum de départ en retraite anticipée pour incapacité permanente en fixant cette condition d'âge dans la loi.

Le compte professionnel de la prévention (C2P) permet aux salariés exposés à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels d'acquérir des droits pour leur permettre de sortir de la pénibilité soit en suivant une formation professionnelle, soit en accédant à du temps partiel sans perte de rémunération, soit en partant à la retraite de manière anticipée. Dans ce dernier cas, les bénéficiaires pourraient désormais partir en retraite à 62 ans au lieu de 60 ans. Ce dispositif étant censé inciter ses bénéficiaires à s'orienter vers des professions moins pénibles, notamment au travers de la formation, je suis favorable à ce relèvement de l'âge de départ.

De plus, l'article 9 tend à assouplir et à compléter le C2P en déplaçant l'acquisition de points sur le compte, actuellement limitée à 100 points sur l'ensemble de la carrière, et en permettant leur utilisation pour financer un projet de reconversion professionnelle.

Depuis sa création en 2014, et malgré les allègements opérés en 2017, le C2P reste mal connu des salariés et mal accepté par les employeurs. À cet égard, les améliorations proposées semblent aller dans le bon sens. En revanche, il serait contre-productif de réintroduire dans le C2P les quatre facteurs de risques professionnels supprimés en 2017, dont l'évaluation par les employeurs s'est avérée trop complexe.

Il paraît cependant nécessaire d'encadrer plus précisément les modalités du projet de reconversion professionnelle afin d'apporter davantage de garanties aux utilisateurs. En outre, afin de faciliter les transitions entre emploi et retraite des salariés âgés, nous proposons de limiter à un nombre maximum de points fixé par décret l'utilisation du C2P pour financer un passage à temps partiel avant le soixantième anniversaire du salarié. Passé l'âge de 60 ans, cette utilisation serait déplafonnée.

L'article 9 introduit par ailleurs des dispositifs dédiés à la prévention des effets de l'exposition aux trois facteurs de risques « ergonomiques ». Il prévoit ainsi la création d'un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (Fipu), qui serait adossé à la branche AT-MP. Ce fonds serait doté de 1 milliard d'euros jusqu'à la fin du

quinquennat, soit 200 millions par an en année pleine. Les orientations du Fipu seraient définies sur la base d'une cartographie des métiers et des activités particulièrement exposés à ces facteurs de risques, à partir de listes établies par les branches professionnelles.

Le texte prévoit également la mise en place d'un suivi médical spécifique pour les salariés exposés aux facteurs de risques concernés, consistant en une visite de mi-carrière « améliorée » à 45 ans et une nouvelle visite médicale obligatoire entre le 60^e et le 61^e anniversaire.

Les manutentions manuelles sont à l'origine de 50 % des accidents du travail et les troubles musculo-squelettiques représentent la grande majorité des maladies professionnelles. Ces constats justifient que les facteurs de risques à l'origine de ces pathologies fassent l'objet d'un effort de prévention soutenu.

Il résulte toutefois de ces mesures une prise en compte à géométrie variable des facteurs de risques professionnels. En effet, l'exposition aux agents chimiques dangereux, exclus du C2P en 2017 au même titre que les facteurs ergonomiques, n'ouvrirait toujours droit qu'à un accès simplifié, auquel le recours reste très faible, à une retraite anticipée pour incapacité permanente. Or, il reste aussi dans ce domaine des marges d'amélioration en matière de prévention. Nous vous proposerons donc de prendre en compte les agents chimiques dangereux dans le cadre des dispositifs créés par cet article.

En revanche, nous vous proposerons de supprimer l'ensemble des dispositions prévoyant un suivi médical spécifique des salariés, dont la portée nous semble essentiellement cosmétique. Nous considérons, d'une part, que ces mesures n'ont pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale et, d'autre part, qu'il est prioritaire d'augmenter les moyens consacrés à la santé au travail et d'assurer une application satisfaisante du cadre légal existant, modifié par la loi du 2 août 2021.

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, au sein de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), d'un fonds de prévention de l'usure professionnelle dans les établissements de santé et médico-sociaux, qui serait doté de 100 millions d'euros par an. Compte tenu des problématiques d'usure professionnelle que connaissent les métiers concernés, cette initiative mérite d'être soutenue.

Comme en témoignent les multiples propositions de loi que nous avons adoptées ces dernières années, la situation des retraités les plus fragiles constitue l'une de nos principales préoccupations. À cet égard, l'article 10 prévoit une revalorisation des minima de pension des futurs retraités à compter du 1^{er} septembre 2023. Je rappelle en effet que 37 % des retraités percevaient une pension inférieure à 1 000 euros bruts par mois

en 2016 et que le Gouvernement a aggravé cette situation en choisissant de sous-indexer les pensions par rapport à l'inflation constatée en 2018, 2019 et 2020. Les montants du minimum contributif de base et majoré seraient donc relevés de 100 euros au total pour une carrière complète cotisée au niveau du Smic, ce qui permettrait de porter la pension globale d'un assuré dans cette situation à 85 % du Smic net au 1^{er} septembre 2023, soit 1 193 euros bruts, contre 82,6 % aujourd'hui. Toutefois, sur 100 euros d'augmentation, 75 euros seraient réservés aux assurés justifiant d'au moins 120 trimestres cotisés, tandis que la majoration serait réduite au prorata de la durée d'assurance effectivement accomplie par rapport à la durée requise pour le taux plein. Afin que la cible de 85 % du Smic soit toujours atteinte par les nouveaux liquidants en remplissant les conditions, le montant du minimum contributif serait désormais indexé sur le Smic, et non plus sur l'inflation. De plus, certains trimestres validés au titre de l'AVPF et de l'AVA seraient désormais pris en compte pour atteindre les 120 trimestres cotisés qui conditionnent l'accès au minimum contributif majoré.

Le minimum de pension des non-salariés agricoles, la pension majorée de référence (PMR), serait lui aussi augmenté de 100 euros pour une carrière complète cotisée au Smic.

Les retraités actuels, quant à eux, percevront une majoration de leur pension pouvant atteindre 100 euros pour une carrière complète cotisée et réservée aux assurés bénéficiant du taux plein et justifiant d'au moins 120 trimestres cotisés.

Au total, ces mesures bénéficieraient à 1,8 million de retraités, dont 60 % de femmes, pour un gain annuel moyen de 400 euros et un coût de 1,8 million d'euros à l'horizon 2030. Je signale toutefois que seuls 125 000 retraités percevront effectivement 100 euros de plus par mois.

Du reste, l'article 10 assouplit les conditions d'accès au complément différentiel de points de retraite complémentaire des exploitants agricoles, c'est-à-dire la garantie de pension à 85 % du Smic pour une carrière complète en qualité d'exploitant, qui serait ouvert aux assurés bénéficiant du taux plein et non plus aux seuls assurés justifiant de la durée d'assurance requise pour le taux plein. Dans le même temps, le seuil de récupération sur succession des sommes versées au titre de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) serait porté par décret de 39 000 à 100 000 euros. Je vous proposerai de graver ce montant dans le marbre de la loi et de permettre, en sus de ces mesures, aux professionnels libéraux de bénéficier de la majoration de 10 % du montant de la pension des parents d'au moins trois enfants.

L'article 12 propose que les aidants actuellement éligibles à l'AVPF soient transférés vers l'AVA. Outre ce transfert à droits constants pour les assurés, l'AVA sera ouverte à de nouveaux bénéficiaires. D'une part, les conditions de cohabitation et de lien de parenté ne seront plus requises pour l'affiliation des aidants d'une personne adulte en situation de handicap. D'autre part, l'éligibilité à un complément de l'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.

Nous vous proposons de soutenir ces mesures qui 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 puisque la branche autonomie remboursera à la branche famille les cotisations acquittées pour l'affiliation de l'ensemble des personnes éligibles à l'AVA.

Un mot concernant l'article 11, qui 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 favorable au regard des droits à la retraite que s'ils étaient restés au chômage. Ces personnes atteignant aujourd'hui l'âge de la retraite, nous nous félicitons qu'il soit mis fin à cette iniquité.

Concernant l'emploi des seniors, les travaux de notre commission, que j'avais menés en 2019 avec ma collègue Monique Lubin, avaient montré les difficultés de recrutement et de maintien en emploi des actifs qui s'approchent de la fin de leur carrière.

Certes, le taux d'emploi des 55-64 ans a fortement progressé depuis le début des années 2000, passant de 37,7 % en 2003 à 56,1 % en 2021, mais il demeure relativement faible comparativement à celui qui est observé dans les pays européens, en particulier après 60 ans.

Cette situation vient des règles actuelles de l'assurance vieillesse et de la persistance de nombreux freins au maintien en emploi et au recrutement de seniors : réticences des entreprises, formation professionnelle inadaptée, faible mobilité géographique, etc. La sortie de l'emploi d'un salarié de plus de 50 ans est souvent définitive et l'expose donc au chômage et à la précarité.

Une réforme des retraites qui vise à allonger la durée du travail ne peut donc être envisagée sans favoriser l'emploi des seniors, en prenant en compte trois types de situation : celle des seniors qui souhaitent rester en entreprise, celle des seniors qui souhaitent progressivement quitter leur emploi et celle des demandeurs d'emploi seniors qui souhaitent retrouver un emploi. Pour y répondre, différents outils doivent être mis à la disposition

des employeurs afin de favoriser l'emploi des seniors selon les publics, les besoins des entreprises et les secteurs d'activité. Un plan « 1 senior, 1 solution » devrait ainsi être mis en place sur le modèle du plan « 1 jeune, 1 solution », déployé par le Gouvernement à partir de 2020. Nous vous proposons que ce PLFRSS engage cette mobilisation par de premières mesures utiles pour l'emploi des seniors.

Dans sa version transmise au Sénat, l'article 2 prévoit que les entreprises d'au moins 50 salariés publient des indicateurs relatifs à l'emploi des seniors. À défaut, elles seraient passibles d'une pénalité pouvant aller jusqu'à 1 % de leur masse salariale. 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.

Nous vous proposons de revenir à la version initiale de l'article, en rehaussant à 300 salariés le seuil des entreprises concernées par la publication des indicateurs. Ils permettront d'évaluer la situation de l'emploi des seniors dans les entreprises, mais celles-ci doivent être en mesure de les publier. Or ce ne sera pas forcément le cas pour les petites et moyennes entreprises (PME), qui ne sont pas toutes dotées d'importants services de ressources humaines.

Ces indicateurs ne seront pertinents qu'à partir d'un certain effectif de salariés, pour établir des statistiques reflétant réellement 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 de l'entreprise, alors même qu'elle déploie des mesures pour le maintien en emploi et le recrutement de seniors.

En outre, revenir au seuil de 300 salariés serait cohérent avec la négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels, obligatoire à partir de ce seuil, qu'il est proposé de renforcer en la complétant par le thème de l'emploi des seniors.

Si cet « index seniors » apporte quelques données sur la situation, il ne sera toutefois pas suffisant pour favoriser l'emploi de seniors. Aussi, nous vous proposons d'adopter un article additionnel créant un « contrat de fin de carrière ». Ouvert aux salariés d'au moins 60 ans, ce contrat à durée indéterminée (CDI) 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 toutefois 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.

Afin d'inciter les employeurs à maintenir les seniors en emploi, nous vous proposerons d'approuver 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, taxée à 20 %, soit plus avantageuse que la mise à la retraite du salarié, aujourd'hui taxée à 50 %. Nous vous proposerons simplement d'avancer l'entrée en vigueur de cette mesure au 1^{er} septembre, au lieu du 1^{er} octobre, pour sa bonne articulation avec le « contrat de fin de carrière », qui prendrait effet au 1^{er} septembre.

L'article 2 *ter*, introduit par l'Assemblée nationale, 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. Je suis favorable à cette mesure qui, en allégeant 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.

Enfin, deux instruments trop méconnus seraient mobilisés en faveur de l'emploi des seniors. Comme le demandait depuis plusieurs années le Sénat, l'article 13 prévoit ainsi que le cumul emploi-retraite redevienne créateur de droits supplémentaires, à condition que l'assuré ait liquidé l'ensemble de ses pensions et ait atteint soit l'âge légal tout en justifiant de la durée de cotisation requise, soit l'âge d'annulation de la décote. Afin de privilégier la surcote, la reprise d'activité créatrice de droits ne pourra intervenir moins de six mois après la date de la première liquidation si elle a lieu chez le dernier employeur. Dans la même logique, la retraite progressive sera étendue aux fonctionnaires, aux assurés des régimes spéciaux et aux professionnels libéraux. Le Gouvernement prévoyant de relever l'âge d'éligibilité à ce dispositif de transition entre l'emploi et la retraite de 60 à 62 ans, je vous suggérerai, afin de renforcer son attractivité, de le maintenir à 60 ans. Dans la mesure, néanmoins, où nous manquons d'éléments pour anticiper le taux de recours dans la fonction publique, il paraît souhaitable de prévoir une réduction progressive de l'activité de l'assuré. Un décret préciserait donc que la quotité de travail ne peut être inférieure à 80 % d'un temps plein entre 60 et 62 ans, puis qu'elle pourra atteindre jusqu'à 40 % d'un temps plein à compter de 62 ans.

Sous la réserve de l'adoption des amendements que la rapporteure générale et moi vous proposons pour améliorer ce texte en renforçant la réparation de la pénibilité du travail, le soutien à l'emploi des seniors et la prise en compte des difficultés professionnelles rencontrées par les mères de famille du fait de l'éducation des enfants, nous souhaitons l'adoption de ce texte important, dont l'avenir de notre système de retraite dépend.

Compte tenu de l'aridité du sujet, des raccourcis peuvent parfois conduire à une mauvaise interprétation...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Le rapport est très complet, mais je me permettrai de poser quelques questions.

Vous souhaitez mobiliser en faveur du système de retraite les 15 milliards d'euros qui seront engrangés au titre des cotisations sociales et des recettes fiscales supplémentaires avec le recul de l'âge de départ à la retraite. Quelle est la part de la contribution sociale généralisée (CSG) ?

Ont été évoquées trois bornes d'âge ainsi que l'engagement de la Première ministre de ne retenir que la durée de cotisation de 43 ans dès lors que la personne aura commencé à travailler avant 16 et 18 ans. Cet engagement vous a-t-il été confirmé ? Cela reviendrait à une forme de lissage du départ anticipé entre 58 et 64 ans.

Pouvez-vous me confirmer qu'une surcote de 5 % pour les personnes au titre de la maternité, de l'adoption ou de l'éducation des enfants serait prévue dès 63 ans si elles comptabilisent au moins un trimestre de majoration ? Cela concernerait donc le premier enfant.

Enfin, je pensais qu'il y aurait un transfert de 1 milliard de l'AT-MP vers l'assurance vieillesse chaque année. Or je lis qu'il s'agirait de 200 millions par an.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Le transfert est de 1 milliard au bout de cinq ans.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Est-ce suffisant pour permettre aux personnes éligibles au dispositif d'opérer une reconversion professionnelle ?

M. Daniel Chasseing. – Je vous remercie pour ces exposés détaillés. Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a évalué le déficit des retraites à 14 milliards d'euros à l'horizon 2030 et 26 milliards à l'horizon 2040. La solution est effectivement de ne pas diminuer le montant des pensions. Il importe que la branche retraite et la sécurité sociale retrouvent des marges de manœuvre. N'oublions pas la dette de 146 milliards d'euros ni l'emprunt de 136 milliards.

Je regrette que le Gouvernement n'ait pas présenté au préalable une loi Travail, car elle aurait permis d'améliorer en amont l'employabilité des seniors et de prendre en compte de la pénibilité.

Améliorons le texte, notamment en faveur des femmes, qui ne doivent pas être pénalisées. Comme nous voulons conserver la retraite par répartition, il faut favoriser la natalité.

L'article 9 permet de mieux prendre en compte l'usure professionnelle. Le C2P inclut-il le port de charges lourdes, les postures, les vibrations ?

Oui au suivi plus régulier de la médecine du travail.

Au titre de l'article 10, les non-salariés vont-ils bénéficier de la revalorisation à 1 200 euros ?

Il est juste de mieux prendre en compte les TUC et les aidants.

L'article 13 est important pour faciliter la transition emploi-retraite, car la loi Touraine, qui a prévu de porter progressivement le nombre de trimestres à 172, ne permet pas aux retraités qui reprennent un emploi de bénéficier de droits à retraite supplémentaires. Il faut absolument améliorer l'emploi des seniors. Ne les précarisons pas.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Monsieur Vanlerenberghe, concernant la part de la contribution sociale généralisée dans les 15 milliards d'euros de cotisations et de recettes fiscales supplémentaires, la direction générale du Trésor a simplement indiqué 1 % du PIB, sans le détailler, à échéance 2030. Des effets sur la masse salariale sont à prévoir, avec des effets sur la CSG. Néanmoins, il s'agit d'hypothèses conventionnelles.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Il s'agit de travailler plus longtemps pour élargir l'assiette sociale, afin d'assurer la pérennité de notre système de retraite. Le dispositif de décalage de l'âge et d'augmentation de la durée de cotisation a pour but de créer des richesses supplémentaires, de créer des impôts supplémentaires, de la TVA, en vue d'embaucher des jeunes. Cette réforme doit donc engendrer une croissance de 1 % du PIB en France au terme de la montée en charge à l'horizon 2030. Nous ne connaissons pas la part exacte de la CSG, de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Nous ne disposons pas de la part de CSG dans le cadre de cette croissance du PIB. Nous parlons encore une fois pour l'instant d'hypothèses conventionnelles.

S'agissant des transferts des cotisations de la branche AT-MP, il faut préciser que ce transfert concerne 800 millions d'euros par an entre la branche AT-MP et la branche vieillesse. Par ailleurs, le Fipu sera abondé de 200 millions d'euros par an, à la charge de la branche AT-MP. Il s'agit donc bien de deux mesures différentes.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Monsieur Vanlerenberghe, trois bornes d'âges sont proposées dans ce texte. La Première ministre a proposé une borne supplémentaire fixée à 21 ans et a également proposé que la durée d'assurance requise pour chaque borne ne dépasse pas les 43 ans. Ces annonces ont été faites, mais ne se traduisent pas aujourd'hui dans le texte qui en est resté au modèle des trois bornes, avec des durées de cotisation requises différentes selon les bornes : la borne des 16 ans avec une durée de cotisation de 44 ans, tout comme la borne des 18 ans, et la borne des 20 ans avec une durée de cotisation de 43 ans. Si la Première ministre a pris l'engagement d'harmoniser la durée de cotisation à 43 ans pour tous, la complexité réside dans le fait que la définition du nombre de bornes relève

de la loi, mais que l'âge associé à ces bornes relève du décret, tout comme la durée de cotisation requise. Il appartient donc à la Première ministre de traduire ses engagements au travers de décrets. Nous verrons donc si les amendements déposés par le Gouvernement reprennent la même formule que ceux qui ont été déposés à l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne la surcote, nous estimons que, dès le premier trimestre de majoration de durée d'assurance (MDA) supplémentaire, c'est-à-dire dès lors que la personne a une retraite à taux plein à 63 ans et qu'elle poursuit une activité pour atteindre l'âge légal de 64 ans, son effort mérite d'être récompensé par une pension majorée. Ce cas concerne en majorité des mères de famille.

Aujourd'hui, ces personnes bénéficieraient d'une surcote, puisque l'âge est resté fixé à 62 ans. Ainsi, dans le cadre d'une carrière complète avec 160 trimestres, l'effort consistant à travailler de 62 à 63 ans leur permet de bénéficier de cette surcote. Nous choisissons donc d'appliquer le droit actuel en proposant un amendement qui prend en compte les majorations de durée d'assurance, qu'elles soient acquises au travers de la maternité ou de l'éducation des enfants - un des conjoints peut donc en bénéficier. La majoration proposée est de 1,25 % par trimestre, comme c'est le cas pour le régime actuel, plafonnée à 4 trimestres. Le coût estimé de cette mesure se situe entre 100 et 200 millions d'euros à l'horizon 2030. Celle-ci concernerait 130 000 femmes par génération, soit 30 % des femmes en carrière complète.

Monsieur Chasseing, il aurait effectivement fallu qu'une loi Travail soit débattue avant celle sur les retraites. Si les seniors doivent travailler davantage, encore faudrait-il leur proposer des outils pour être embauchés ou être maintenus dans l'emploi dans de meilleures conditions. C'est pourquoi nous avons essayé dans le cadre du PLRSS, avec les contraintes de l'article 40 de la Constitution notamment, de proposer des solutions : le CDI seniors, la retraite progressive dès 60 ans en fonction de l'usure et d'autres dispositifs annexes qui vous seront présentés lors des amendements. Cette réforme aurait été mieux comprise si les seniors s'étaient davantage sentis pris en compte.

En ce qui concerne l'usure, il est prévu d'ajouter une visite médicale visant spécifiquement les usures au travail de type ergonomique. Le système est d'une grande complexité. Nous préférons donner plus de moyens aux services de la santé au travail, afin que le médecin du travail puisse avoir une vision globale des difficultés que rencontre le salarié. Faisons confiance aux médecins du travail et donnons-leur simplement les outils leur permettant de prendre en compte l'usure.

En ce qui concerne la retraite agricole, la somme de 1 200 euros dans le cadre de la carrière complète au Smic pour les agriculteurs est bien prise en compte, notamment au travers de la PMR. C'est pourquoi nous vous proposons de revaloriser la PMR comme les minimums contributifs (Mico).

Ces personnes pourront avoir une retraite correspondant à 85 % du Smic si nous posons la garantie qu'elle sera réévaluée en fonction de l'évolution du Smic et non pas en fonction de l'inflation.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – On aurait effectivement pu imaginer un premier projet de loi dédié aux seniors, d'autant que les rapports n'ont pas manqué sur le sujet. Je pense notamment au rapport d'information de Monique Lubin et René-Paul Savary qui montrait bien les énormes différences des conditions de maintien des seniors dans les entreprises entre la France et l'Union européenne. C'est pour cette raison que nous avons travaillé sur un panier d'outils de nature à mettre en cohérence ce projet de loi avec la préoccupation de maintenir les seniors dans l'emploi.

Ce panier contient l'index seniors, il concerne la responsabilité des chefs d'entreprise dans le cadre du maintien des seniors dans l'emploi ou de l'aménagement de leur poste. Il propose également une exonération des charges pour ce qui concerne le CDI, avec le dispositif « 1 senior, 1 solution » que nous vous soumettons. Nous introduisons également la retraite progressive et le cumul emploi-retraite, afin de permettre aux salariés de bénéficier de nouveaux droits, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Les TUC ne constituent pas un sujet isolé : un rapport de l'Assemblée nationale a montré que cinq statuts différents de stages ne sont pas pris en compte dans la retraite à cause d'un manque de trimestres cotisés. Il s'agit donc là d'une amélioration.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Une femme qui peut aujourd'hui prendre sa retraite à 62 ans en mobilisant tous ses trimestres assimilés au titre de la maternité devra partir à 64 ans. Dans ce projet, il est prévu de restituer à une femme qui a déjà atteint tous ses trimestres à 63 ans et qu'elle travaille jusqu'à 64 ans une décote ! Mais si elle a déjà tous ses trimestres à 62 ans, elle ne bénéficiera pas de surcote pour les trimestres travaillés entre 62 et 64 ans. Il s'agit donc de faire trois pas en arrière pour en faire un en avant !

M. Savary parle toujours de taux plein, mais le texte ne semble pas mentionner la notion de « plein temps ». Certes, Emmanuel Macron mélange ces deux notions de « taux plein » et de « plein temps », mais, lors des débats, il importera de savoir qui bénéficiera, non pas de 85 % du Smic, mais de 0 à 100 euros d'augmentation. Si l'on observe le stock des retraités, plus 5 millions ont une retraite inférieure à 1 000 euros et seuls 1,8 million d'entre eux pourront bénéficier de certaines mesures, puisqu'il faudra avoir une retraite à taux plein. Vous parlez de 60 % de femmes, mais sur ces 5 millions de retraités, combien y a-t-il de femmes ? Si le Gouvernement dit, de manière est assez cavalière, que cette réforme favorise les femmes, n'oublions pas que celles-ci sont largement concernées par les retraites de moins de 1 000 euros.

S'agissant de l'incapacité permanente à maintenir ou non à l'âge de 60 ans, j'aimerais savoir si vous avez une évaluation du coût de la mesure. Je pense en effet que cette réforme engendre très peu de coûts nets : il faut donc chiffrer les quelques mesures, que je ne qualifierais pas de « sociales », mais d'atténuation de la brutalité de la réforme.

En ce qui concerne le contrat de fin de carrière que vous proposez, l'employeur n'ayant de toute façon pas le droit d'exiger de son salarié un relevé de cotisations, l'idée selon laquelle l'employeur pourrait mettre fin au contrat d'un salarié dès que celui-ci aurait atteint le taux plein est illusoire. Votre mesure n'est donc pas opérationnelle.

Il s'agit de remarques techniques : j'attendrai le débat en séance pour les remarques plus politiques.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Nous avons bien compris avec ma collègue Laurence Cohen que l'objectif du Gouvernement était de faire travailler deux années de plus avec 43 annuités et que cette réforme creusera les inégalités, puisque ce sont les plus pauvres, et notamment les femmes, qui paieront la note. Vous vous apprêtez à accompagner ce gouvernement en volant aux Français les meilleures années de leur retraite, c'est-à-dire en les privant des années qu'ils auraient passées en bonne santé, comme c'était encore possible en partant à 62 ans.

Un mouvement inédit a lieu actuellement dans le pays : des millions de personnes manifestent dans la rue et une unité syndicale se crée contre cette réforme des retraites. Le Gouvernement a eu recours à l'article 47-1 de la Constitution, afin de réduire la durée des débats, ce qui est scandaleux pour les parlementaires que nous sommes. Un choix de société qui n'est pas le nôtre est en train de s'opérer, mais nous passerons douze jours et douze nuits à débattre de plusieurs centaines d'amendements.

Dans l'espoir de vous faire changer de position, nous vous proposons de nouvelles sources de financement : embaucher 400 000 fonctionnaires dans les secteurs de la santé, de l'éducation apporterait 5 milliards d'euros ; soumettre à cotisations l'épargne salariale représenterait 3,5 milliards d'euros ; respecter l'égalité hommes-femmes 6 milliards d'euros ; revenir sur les exonérations de cotisations sur les bas salaires 75 milliards d'euros et assujettir les revenus financiers des entreprises 385 milliards d'euros. Je vous invite à réfléchir à cette alternative pour un autre choix de société, celle de taxer les riches plutôt que les travailleurs.

Nous pensons que les 1 200 euros constituent une grande fumisterie – excusez-moi de le dire en ces termes –, car quasiment personne n'en bénéficiera en réalité.

La mesure en faveur des TUC peut apparaître comme une bonne mesure, mais ceux qui ont pris leur retraite avant 2023 ne bénéficieront pas de la rétroactivité. Or ils représentent la majorité des retraités.

On nous parle d'un contrat de fin de carrière pour les seniors, mais de quoi s'agit-il ? Laisse-t-on les gens faire le même métier ? Fait-on grimper les électriciens en fin de carrière sur les poteaux ou continue-t-on à faire travailler les aides-soignantes brisées à 55 ans, si ce n'est plus tôt ?

J'aimerais avoir votre avis sur les TUC. Réfléchissez aux nouvelles sources de financement que nous vous proposons.

Mme Monique Lubin. – Je me pose une question technique sur le cumul emploi-retraite. Lorsque l'on travaille, on paie la retraite de ceux qui sont déjà retraités et non la sienne. Je ne comprends donc pas où est l'intérêt de permettre à des gens qui travaillent en tant que retraités de gagner de nouveaux droits qui ne leur seront pas destinés.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Lors de la deuxième liquidation.

Mme Monique Lubin. – Nous ne sommes pas favorables à ce projet de loi. Pourquoi aurions-nous besoin d'améliorer ce texte par voie d'amendement s'il était bon ? Nous ne sommes pas favorables au report de l'âge de la retraite et nous ne souhaitons pas les salariés, notamment ceux qui travaillent depuis longtemps et qui ont les métiers les plus pénibles, travaillent jusqu'à 64 ans. Nous avons la ferme intention de débattre de tous les sujets et longuement.

M. Alain Duffourg. – Si l'on doit travailler 43 ans et que le débat porte sur le fait de travailler jusqu'à 64 ans, alors on oublie que les jeunes qui entrent dans le monde professionnel à 21 ou 22 ans dépasseront largement l'âge de 64 ans. Ce point ne devrait à mon avis pas être introduit dans le texte, puisqu'il fait bien l'objet de nombreuses contestations.

Ma deuxième remarque porte sur les retraites agricoles de 1 200 euros. Il faut savoir que la garantie des 85 % du Smic avait été déjà votée dans le cadre des lois Chassaing. Si beaucoup de retraités, notamment agricoles, souhaitent l'obtenir, je crains que ce ne soit pas le cas au final. Je souhaiterais avoir un éclaircissement sur ce sujet.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Pour répondre à Raymonde Poncet Monge, le Gouvernement a effectivement été très maladroit à propos du Mico. Les personnes concernées sont uniquement celles qui ont travaillé toute leur carrière au Smic et à plein temps. Cela ne concernera donc pas un grand nombre de personnes. Pour les autres, les calculs se feront au prorata du temps travaillé.

Je vous invite également à vous pencher sur le document fourni par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) qui montre que les retraites les plus faibles concernent souvent les femmes. Si nous faisons des propositions en faveur des femmes qui bénéficient de MDA, c'est avec l'objectif qu'elles puissent bénéficier d'une surcote et améliorer ainsi le montant de leur retraite. Il s'agit d'effectuer un léger rattrapage, même si ce n'est pas suffisant. Nous avons eu l'idée de travailler spécifiquement sur la situation des femmes, mais cette démarche ne serait pas tenable juridiquement en raison de la rupture d'égalité.

S'agissant du coût d'une retraite anticipée à 60 ans en cas d'incapacité permanente, la proposition est chiffrée à 260 millions d'euros à l'horizon 2030.

Madame Apourceau-Poly, nous avons la chance au Sénat de pouvoir consacrer environ 102 heures à l'examen de ce projet de loi et j'espère que nous pourrions débattre de tous les sujets. Bien que nous ne soyons pas d'accord, je fonde personnellement mon point de vue sur le fait que nous devons absolument garantir le système de retraite par répartition aux générations futures. Or, le COR a indiqué que le système est durablement et très rapidement déficitaire. Nous débattons des propositions de recettes que vous avez présentées, mais le but de cette réforme est d'atteindre un niveau d'équilibre. En outre, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) doit financer des déficits importants dans un contexte de hausse des taux d'intérêt.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Vous conviendrez que la question du covid-19 n'avait pas de rapport avec le sujet.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Nous étions d'accord pour dire que des PLFRSS auraient dû être présentés, afin d'en débattre.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – S'agissant des TUC, très peu de travailleurs sont déjà partis en retraite. La plupart d'entre eux bénéficieront donc de cette mesure : il s'agit réellement d'une avancée qui permet de rattraper un grand nombre d'injustices, même si le dispositif n'est pas rétroactif.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je souhaite préciser que l'on parle des TUC, mais que d'autres stages en entreprise sont concernés : les jeunes volontaires, les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) et les programmes d'insertion locale. Tous ces statuts se sont échelonnés des années 1975 aux années 1990, les TUC ayant été les premiers avec 1,7 million de personnes concernées, contre 1,15 million pour les autres stages. Il s'agit donc d'une amélioration pour toutes ces personnes. Nous proposons de tenir compte de ces périodes dans le cadre de la durée d'assurance *via* un décret en Conseil d'État, avec une imputation au budget de l'État.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Je souhaite apporter des compléments de réponses aux questions de Raymonde Poncet Monge et Cathy Apourceau-Poly : la durée de cotisation de 43 ans est déjà inscrite, la réforme entraîne seulement une accélération. Le départ moyen en retraite se situe déjà à 63 ans. Avec l'application de la réforme Touraine, nous arrivons progressivement à 64 ans : il est certain que cette réforme nous amènera tous à travailler davantage, mais pas deux années de plus comme cela a été dit.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Néanmoins on interdit l'arbitrage.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – C'est vrai.

Mme Monique Lubin. – Il reviendra toujours aux mêmes personnes de travailler davantage.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Tout le monde travaillera plus longtemps. Reporter l'âge permet d'éviter d'avoir des retraités pauvres.

Les 1 200 euros pour une carrière complète au Smic concerneront 125 000 personnes sur 1,8 million de petites retraites comptabilisées. Ces personnes bénéficieront bien d'un Mico majoré, soit 75 euros auxquels s'ajoutent 25 euros, qui leur permettront d'augmenter leur retraite de 100 euros.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Ils auront donc 100 euros de plus, mais pas 1 200 euros.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Les 100 euros supplémentaires permettront d'arriver à 1 200 euros.

En ce qui concerne le contrat de fin de carrière, l'employeur n'a effectivement pas le droit de demander à un salarié de quitter son entreprise. La démarche de ce CDI est la même que celle des CDI de chantier : lorsque l'on construit une autoroute, il est bien difficile de fixer une date de fin. Le contrat de fin de carrière fait donc l'objet d'une négociation entre l'employeur et le salarié, notamment au regard de l'âge d'atteinte du taux plein pour le salarié et éventuellement en fonction de l'âge de l'annulation de la décote. Le but est d'arriver à un contrat différent, négocié pour adapter le travail, qui ne sera ni un CDI classique ni un CDD qui serait pénalisant pour l'employeur. Ce CDI senior bénéficie également d'une exonération de cotisations familiales, mais pas de cotisations chômage, car une telle exonération, même si elle est logique, ne permettrait pas de rester dans le cadre du PLFSS. Une loi Travail, qui interviendra peut-être après cette réforme, devrait permettre de retravailler sur cette question avec les partenaires sociaux. Toutefois, il nous faut lancer dès aujourd'hui cette possibilité d'embauche des seniors. Je compte sur votre soutien.

Mme Monique Lubin. – Je suis d'accord avec ce contrat, mais pas avec les exonérations.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Il s’agit d’un premier pas.

Par ailleurs, nous avons été animés avec Élisabeth Doineau dans le cadre de nos propositions, notamment en ce qui concerne l’emploi des seniors et les carrières des mères de famille, par la volonté de proposer des mesures qui faut défaut. Cette loi est certes insuffisante, mais nous pensons qu’il faut la voter pour assurer notre système de retraite, en l’améliorant au travers d’amendements.

Quant à la Cades, rappelons qu’il lui encore reste 43 milliards d’euros à amortir au titre de l’assurance vieillesse si j’en crois les informations qui nous ont été transmises.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L’amendement de coordination n° 2107 est adopté.

Article 1^{er} bis

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je propose de supprimer l’article 1^{er} bis, qui demande au Gouvernement le dépôt d’un rapport sur l’établissement d’un système universel de retraite. Nous aurons sans doute d’autres propositions plus intéressantes à adopter.

L’amendement n° 2108 est adopté.

Article 2

L’amendement n° 2109 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L’amendement n° 2110 précise les modalités techniques d’entrée en vigueur du présent article à compter du 1^{er} novembre 2023 pour les entreprises d’au moins 1 000 salariés.

L’amendement n° 2110 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L’amendement n° 2111 prévoit de supprimer la demande faite au Gouvernement de remettre chaque année au Parlement un « point d’étape » sur l’application du présent article.

L’amendement n° 2111 est adopté.

Après l’article 2

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L’amendement n° 2112 concerne le CDI seniors qui vient d’être débattu.

L’amendement n° 2112 est adopté.

Article 2 bis

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 2113 porte sur les taux d'indemnité des contributions que nous avons harmonisés à 30 %. Nous proposons d'harmoniser également le délai, soit une entrée en vigueur à partir du 1^{er} septembre 2023.

L'amendement n° 2113 est adopté.

Article 2 ter

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 2114 traite d'un arrêté qui « prévoit que les modalités de calcul du taux de cotisation permettent la mutualisation entre les entreprises des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps, dans l'objectif de favoriser l'emploi des salariés âgés ». Le but est de lever les éventuelles réticences d'un employeur qui ne souhaiterait pas embaucher une personne qui aurait connu une certaine usure professionnelle et serait donc plus à risque dans le cadre de maladies professionnelles ou d'accidents. Cet amendement prévoit que la mutualisation du coût des maladies professionnelles concernées soit impérative.

L'amendement n° 2114 est adopté.

Article 3

L'amendement rédactionnel n° 2115 est adopté.

Article 6

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – L'amendement n° 2116 précise que l'État prendra en charge, dans la durée, les surcoûts résultant de la hausse des cotisations patronales CNRACL pour les employeurs publics, en particulier les collectivités territoriales.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Et les hôpitaux ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – L'ensemble des employeurs publics est visé par cet amendement.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il a simplement été précisé « en particulier les collectivités territoriales », mais cette mention peut être supprimée.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Oui. Cette mention avait vocation à souligner que la Haute Assemblée porte une attention particulière aux territoires, mais elle est aussi attachée aux hôpitaux et à l'ensemble des établissements publics. Par conséquent, supprimons les mots « en particulier les collectivités territoriales, ».

L'amendement n° 2116, ainsi modifié, est adopté.

Article 7

Les amendements de correction n^{os} 2117 et 2123 sont adoptés.

Les amendements de coordination n^{os} 2118, 2120 et 2121 sont adoptés.

Les amendements rédactionnels n^{os} 2119, 2122, 2124 et 2125 sont adoptés.

Article 8

L'amendement de coordination n^o 2126 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n^o 2127 modifie les règles de surcote pour maternité, adoption ou éducation des enfants, dans le privé et le public.

L'amendement n^o 2127 est adopté.

L'amendement de correction n^o 2128 est adopté.

Les amendements rédactionnels n^{os} 2129 et 2130 sont adoptés.

L'amendement de coordination n^o 2131 est adopté.

Article 9

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n^o 2132 vise à inclure parmi les facteurs de pénibilité, dans le cadre du C2P, la manipulation d'agents chimiques dangereux, qui peut avoir des répercussions tardives.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Cet amendement m'étonne de votre part, car lorsque je l'avais déposé, vous m'aviez indiqué que c'était trop compliqué à mettre en œuvre.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Cela se fera dans le cadre du Fipu. En outre, nous souhaitons rassembler le plus largement possible.

L'amendement n^o 2132 est adopté.

Les amendements rédactionnels n^{os} 2133 et 2135 sont adoptés.

L'amendement de coordination n^o 2134 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Le Fipu n'inclut pas certains acteurs importants, comme les caisses d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat), l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS). L'amendement n^o 2136 répare cet oubli.

L'amendement n^o 2136 est adopté.

L'amendement rédactionnel n^o 2137 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Au travers de l’amendement n° 2138, nous proposons de maintenir à 60 ans l’âge à partir duquel on peut recourir au dispositif de retraite anticipée lorsque l’on souffre d’une incapacité permanente de plus de 20 %, alors que le Gouvernement propose de passer cet âge à 62 ans. Lorsque l’on souffre d’une incapacité permanente comprise entre 10 % et 19 %, il faut y avoir été exposé pendant une certaine durée pour pouvoir recourir à ce dispositif ; le Gouvernement propose de faire passer cette durée de dix-sept à cinq ans. Les règles de recevabilité financière nous empêchent de procéder nous-mêmes à cet ajustement, donc il appartiendra au Gouvernement de le faire.

L’amendement n° 2138 est adopté.

L’amendement rédactionnel n° 2139 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Le Fipu a vocation à profiter à certains métiers. La liste des métiers concernée ne doit pas être figée. Nous proposons donc, par cet amendement n° 2140, d’imposer une négociation trisannuelle aux partenaires sociaux au sein des branches pour mettre à jour cette liste.

L’amendement n° 2140 est adopté.

Les amendements de coordination nos 2141 et 2142 sont adoptés.

L’amendement rédactionnel n° 2143 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L’amendement n° 2144 a trait au nouveau dispositif de reconversion professionnelle des salariés exposés à certains facteurs de risque. Nous souhaitons que ce dispositif soit utilisé dans le cadre d’un congé professionnel rémunéré. En outre, nous souhaitons l’ouvrir aux chômeurs exposés aux mêmes facteurs.

L’amendement n° 2144 est adopté.

Les amendements rédactionnels nos 2145 et 2147 sont adoptés.

L’amendement de coordination n° 2146 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L’amendement n° 2148 vise à encourager l’utilisation du C2P pour passer à temps partiel si l’on a acquis un certain nombre de points, tout en étant rémunéré au niveau d’un temps plein. Il convient de plafonner le recours au temps partiel avant l’âge de 60 ans, afin de le réserver aux plus de 60 ans. Cette mesure permettra de prendre en compte les phénomènes d’usure en fin de carrière.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Le C2P est plafonné à 80 % pour un départ anticipé. Il ne faudrait pas prélever sur ces points. L’immense majorité des gens veulent partir de manière anticipée.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Le nombre de points n’est plus plafonné !

Le C2P doit prioritairement être consacré à la formation puis, en second lieu, au temps partiel et, en troisième lieu, au départ anticipé. Le but de la loi n'est pas de favoriser le départ en retraite anticipée, il est de maintenir le mieux possible les salariés dans l'emploi. Mais cela ne nuit nullement à la prévention.

L'amendement n° 2148 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 2149 vise à supprimer le suivi médical spécifique pour les salariés exposés à certains risques professionnels. Il faudra inscrire dans la loi, dans le cadre d'un texte sur le travail, les mesures à prendre pour favoriser la santé au travail, mais cela n'a pas sa place dans un PLFRSS.

L'amendement n° 2149 est adopté.

Les amendements rédactionnels nos 2150 et 2152 sont adoptés.

Les amendements de cohérence nos 2151 et 2153 sont adoptés.

Article 10

Les amendements rédactionnels nos 2154 et 2155 sont adoptés.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 2156 vise à garantir que le seuil de récupération sur succession des sommes versées au titre de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) soit fixé à 100 000 euros au 1^{er} septembre 2023.

L'amendement n° 2156 est adopté.

Les amendements rédactionnels nos 2157, 2158, 2159 et 2160 sont adoptés.

Après l'article 10

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 2161 tend à corriger une anomalie : le taux de majoration de pension de 10 % appliqué aux parents de trois enfants n'était pas appliqué aux professions libérales.

L'amendement n° 2161 est adopté.

Article 11

L'amendement de précision juridique n° 2162 est adopté.

Article 12

L'amendement rédactionnel n° 2163 est adopté.

Les amendements de précision rédactionnelle nos 2164 et 2165 sont adoptés.

Article 13

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 2166 tend à apporter une information supplémentaire sur le cumul emploi-retraite des fonctionnaires à partir de 55 ans.

L'amendement n° 2166 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 2167 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 2168 a trait à la retraite progressive. Actuellement, les salariés du privé peuvent la prendre à 60 ans, mais elle n'est pas ouverte aux fonctionnaires, aux libéraux et aux assurés des régimes spéciaux.

Le Gouvernement propose que la retraite progressive soit élargie à l'ensemble des cotisants, y compris les fonctionnaires, mais à partir de 62 ans, deux ans avant l'âge légal de retraite. Nous préfererions maintenir l'âge de 60 ans, mais le Gouvernement s'inquiète des conséquences de ce choix pour la fonction publique.

Nous proposons donc de maintenir l'âge de 60 ans pour tout le monde, mais en imposant une quotité de travail de 80 % et une retraite de 20 % entre 60 et 62 ans. Le Gouvernement n'a pas encore validé ce dispositif.

M. Martin Lévrier. – Peut-on choisir n'importe quelle quotité de travail entre 80 % et 100 % ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Non. C'est 80 % de travail et 20 % de retraite. Ensuite, à 62 ans, on peut entrer dans le dispositif commun ouvert à tous, avec une quotité de travail allant de 40 % à 80 %. Il est nécessaire de contingenter avant 62 ans, parce que nous ne savons pas encore que sera le comportement de nos concitoyens.

L'amendement n° 2168 est adopté.

Les amendements rédactionnels nos 2169, 2170, 2171, 2173, 2177 et 2182 sont adoptés.

Les amendements de coordination nos 2172, 2174, 2175, 2176, 2179, 2180 et 2181 sont adoptés.

L'amendement de correction n° 2178 est adopté.

Après l'article 13

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 2183 est relatif aux pensionnés résidant à l'étranger. Il est actuellement demandé à ces pensionnés de fournir chaque année un certificat d'existence et, pour ce faire, la loi autorise depuis peu le recours à la biométrie. Néanmoins, le décret requis n'a toujours pas été pris. Je propose donc de demander au Gouvernement de prendre ce décret avant le 1^{er} septembre prochain.

Mme Florence Lassarade. – Comment procède-t-on ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Avec des appareils permettant de contrôler l'identité au moyen de photographies, tout en assurant la confidentialité des données.

L'amendement n° 2183 est adopté.

Article 16

L'amendement rédactionnel n° 2184 est adopté.

La commission propose au Sénat d'adopter le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Mme Catherine Deroche, présidente. – La commission se réunira jeudi prochain, à 14 heures, pour examiner les motions sur ce texte.

TABLEAU DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Auteur	N°	Objet
Article 1^{er} Fermeture des principaux régimes spéciaux de retraite		
Mme DOINEAU	2107	Coordination
Article 1^{er} bis Rapport sur la mise en œuvre d'un système universel de retraites		
Mme DOINEAU	2108	Suppression de l'article
Article 2 Mise en place d'un index senior et négociation en entreprise sur l'emploi des seniors		
M. SAVARY	2109	Rehaussement à 300 salariés du seuil des entreprises concernées par la publication d'indicateurs sur l'emploi des seniors
M. SAVARY	2110	Précision des modalités d'entrée en vigueur pour tenir compte du rehaussement à 300 salariés du seuil des entreprises concernées par la publication d'indicateurs
M. SAVARY	2111	Suppression d'une demande de rapport sur l'application de l'article 2
Article additionnel après l'article 2 Contrat de fin de carrière		
M. SAVARY	2112	Création d'un contrat de fin de carrière
Article 2 bis Harmonisation des contributions sur les indemnités versées pour rupture conventionnelle et pour mise à la retraite		
M. SAVARY	2113	Entrée en vigueur au 1 ^{er} septembre 2023 de l'harmonisation des contributions sociales dues par l'employeur sur les indemnités versées au salarié à l'occasion d'une rupture conventionnelle ou d'une mise à la retraite à l'initiative de l'employeur.
Article 2 ter Mutualisation des charges liées aux maladies professionnelles à effet différé		
M. SAVARY	2114	Mutualisation des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps
Article 3 Modifications de l'organisation du recouvrement des cotisations sociales		
Mme DOINEAU	2115	Rédactionnel

Auteur	N°	Objet
Article 6 Annexe		
Mme DOINEAU	2116	Compensation par l'État de la majoration de cotisation patronale CNRACL aux employeurs publics concernés
Article 7 Relèvement de l'âge légal de départ à 64 ans et accélération du calendrier de relèvement de la durée d'assurance		
M. SAVARY	2117	Correction d'une erreur matérielle
M. SAVARY	2118	Coordination
M. SAVARY	2119	Rédactionnel
M. SAVARY	2120	Coordination
M. SAVARY	2121	Coordination
M. SAVARY	2122	Rédactionnel
M. SAVARY	2123	Correction d'une erreur matérielle
M. SAVARY	2124	Rédactionnel
M. SAVARY	2125	Rédactionnel
Article 8 Départs anticipés avec un relèvement de l'âge de départ à 64 ans		
M. SAVARY	2126	Coordination
M. SAVARY	2127	Ouverture de la surcote un an avant l'âge légal pour les assurés justifiant de la durée d'assurance requise et bénéficiant de trimestres de majoration de durée d'assurance pour enfants
M. SAVARY	2128	Correction d'une erreur matérielle
M. SAVARY	2129	Rédactionnel
M. SAVARY	2130	Rédactionnel
M. SAVARY	2131	Coordination
Article 9 Prévention et réparation de l'usure professionnelle		
M. SAVARY	2132	Prise en compte des agents chimiques dangereux
M. SAVARY	2133	Rédactionnel
M. SAVARY	2134	Coordination
M. SAVARY	2135	Rédactionnel
M. SAVARY	2136	Articulation du FIPU avec les acteurs de la prévention des risques professionnels
M. SAVARY	2137	Rédactionnel
M. SAVARY	2138	Maintien à 60 ans de l'âge de départ en retraite anticipée pour incapacité permanente
M. SAVARY	2139	Rédactionnel

Auteur	N°	Objet
M. SAVARY	2140	Négociation périodique de branche sur les listes de métiers et activités exposés
M. SAVARY	2142	Prise en compte des agents chimiques dangereux
M. SAVARY	2141	Coordination
M. SAVARY	2143	Rédactionnel
M. SAVARY	2144	Encadrement du projet de reconversion professionnelle
M. SAVARY	2145	Rédactionnel
M. SAVARY	2146	Coordination
M. SAVARY	2147	Rédactionnel
M. SAVARY	2148	Plafonnement du recours au C2P pour passer à temps partiel avant le 60e anniversaire
M. SAVARY	2149	Suppression du suivi médical spécifique des salariés exposés aux risques ergonomiques
M. SAVARY	2150	Rédactionnel
M. SAVARY	2151	Prise en compte des agents chimiques dangereux
M. SAVARY	2152	Rédactionnel
M. SAVARY	2153	Prise en compte des agents chimiques dangereux
Article 10 Revalorisation des petites pensions et amélioration du recours à l'Aspa		
M. SAVARY	2154	Rédactionnel
M. SAVARY	2155	Rédactionnel
M. SAVARY	2156	Fixation à 100 000 euros du seuil de récupération sur succession des sommes versées au titre de l'Aspa
M. SAVARY	2157	Rédactionnel
M. SAVARY	2158	Rédactionnel
M. SAVARY	2159	Rédactionnel
M. SAVARY	2160	Rédactionnel
Article additionnel après l'article 10 Extension de la majoration de pension pour enfants aux professionnels libéraux		
M. SAVARY	2161	Extension aux professionnels libéraux de la majoration de pension pour enfants
Article 11 Validation pour la retraite de périodes assimilées pour certains stages de la formation professionnelle		
M. SAVARY	2162	Amendement de précision juridique

Auteur	N°	Objet
Article 12 Création d'une assurance vieillesse pour les aidants		
M. SAVARY	2163	Rédactionnel
M. SAVARY	2164	Précision rédactionnelle
M. SAVARY	2165	Précision rédactionnelle
Article 13 Amélioration des transitions entre l'activité et la retraite		
M. SAVARY	2166	Information des fonctionnaires âgés de 55 ans et plus sur les règles applicables en matière de cumul emploi-retraite
M. SAVARY	2167	Rédactionnel
M. SAVARY	2168	Maintien à 60 ans de l'âge d'éligibilité à la retraite progressive
M. SAVARY	2169	Rédactionnel
M. SAVARY	2170	Rédactionnel
M. SAVARY	2171	Rédactionnel
M. SAVARY	2172	Coordination
M. SAVARY	2173	Rédactionnel
M. SAVARY	2174	Coordination
M. SAVARY	2175	Coordination
M. SAVARY	2176	Coordination
M. SAVARY	2177	Rédactionnel
M. SAVARY	2178	Correction d'une erreur matérielle
M. SAVARY	2179	Coordination
M. SAVARY	2180	Coordination
M. SAVARY	2181	Coordination
M. SAVARY	2182	Rédactionnel
Article additionnel après l'article 13		
M. SAVARY	2183	Recours à la biométrie pour le contrôle de l'existence des bénéficiaires de pensions de retraite françaises résidant à l'étranger
Article 16 Objectif de dépenses de la branche AT-MP		
Mme DOINEAU	2184	Rédactionnel

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Mouvement des entreprises de France (Medef)**
 - Christophe Beaux**, directeur général
 - France Henry-Labordère**, directrice du pôle social du Medef
 - Nathalie Buet**, directrice adjointe de la protection sociale
 - Adrien Chouguiat**, directeur de mission Affaires publiques
- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**
 - Éric Chevée**, vice-président chargé des affaires sociales
 - Sandrine Bourgne**, secrétaire générale adjointe
 - Gwendoline Delamare-Deboutteville**, responsable des affaires sociales
- **Union des entreprises de proximité (U2P)**
 - Pierre Burban**, secrétaire général
 - Thérèse Note**, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**
 - Yvan Ricordeau**, secrétaire national responsable de la politique des retraites
 - Thibaut Sellier**, secrétaire confédéral chargé des retraites
 - Bérengère Faveaux**, secrétaire confédérale, assistante politique chargée des relations avec le Parlement
- **Confédération générale du travail (CGT)**
 - Catherine Perret**, secrétaire confédérale
 - Thomas Vacheron**, membre de la direction confédérale
- **Confédération Française de l'Encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC)**
 - Gérard Mardiné**, secrétaire général
 - Mallaury Voces**, chargée d'études sur les retraites

- **Force Ouvrière (FO)**
Éric Gautron, secrétaire confédéral en charge de la protection sociale collective
Lola Boucard, conseillère technique en charge des sujets Retraite
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**
Pascale Coton, vice-présidente confédérale, en charge du dossier portant sur les sujets de société
Nassim Chibani, conseiller technique protection sociale
- **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)**
Dominique Corona, secrétaire général adjoint
Laëtitia Bresson, administratrice à la Cnav
- **Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)**
Pascal Cormery, président
Christine Dechesne-Céard, directrice de la réglementation
Christophe Simon, chargé des relations parlementaires
- **Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)**
Valérie Copin, vice-présidente
Éric Le Bont, directeur
Olivier Maillebauu, secrétaire général
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)**
Dr Thierry Lardenois, président
Gilles Fontaine, directeur
- **Caisse des dépôts et consignations [au titre de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), du régime additionnel de la fonction publique (RAFP), du régime des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et du régime du personnel de la Banque de France]**
Michel Yahiel, directeur des politiques sociales
Jean-Louis Barsottini, directeur du projet retraite au sein de la Direction des politiques sociales
Giulia Carré, conseillère relations institutionnelles

- **Service de retraite de l'État (SRE)**
 - Guillaume Talon**, chef du service
 - Philippe Chataignon**, chef du bureau financier et des statistiques

- **Direction du budget**
 - Marie Chanchole**, sous-directrice des politiques sociales
 - Daphné Pierronnet**, adjointe au chef du bureau retraites et régimes spéciaux
 - Mathieu Lannes**, adjoint au chef du bureau retraites et régimes spéciaux

- **Conseil d'orientation des retraites (COR)**
 - Pierre-Louis Bras**, président
 - Emmanuel Bretin**, secrétaire général
 - Sébastien Grobon**, chargé de mission
 - Rébecca Tampère**, chargée de mission, veille et communication

- **Comité de suivi des retraites**
 - Didier Blanchet**, président

- **Agirc-Arrco**
 - Brigitte Pisa**, présidente
 - Didier Weckner**, vice-président
 - François-Xavier Selleret**, directeur général
 - Gabrielle Le Meur**, chargée des relations institutionnelles à la direction du Cabinet

- **Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF)**
 - Pierre Robin**, directeur
 - Cédric Brun**, sous-directeur

- **Direction générale du travail (DGT)**
 - Amel Hafid**, sous-directrice des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au travail
 - Éva Jallabert**, adjointe à la sous-directrice des relations du travail
 - Bruno Campagne**, adjoint à la chef du bureau des relations individuelles du travail

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

Marianne Cotis, sous-directrice en charge des mutations économiques et sécurisation de l'emploi

Stéphane Rémy, sous-directeur en charge des politiques de formation et du contrôle

Guillaume Fournié, adjoint à la cheffe de mission du droit et du financement de la formation

- **Unédic**

Lara Muller, directrice des études et analyses

Clémence Taillan, cheffe de cabinet

- **Pôle emploi**

Élisabeth Gueguen, directrice de l'indemnisation et de la réglementation

Agnès Dubarry, adjointe du directeur de la stratégie, de l'innovation et de la responsabilité sociétale des entreprises

- **Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS)**

Bernard Salengro, président

Stéphane Pimbert, directeur général

- **Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)**

Nicolas Fraix, chargé de mission, département Capitalisation et développement des connaissances

- **Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam)**

- *Commission AT-MP*

Sylvie Dumilly, présidente de la commission

Viviane Uguen, première vice-présidente

Serge Journoud, deuxième vice-président

- *Direction des risques professionnels*

Anne Thiebeauld, directrice

Julie Bastard, responsable du département Prévention

- **Direction générale du Trésor**
Antoine Deruennes, chef du service des politiques publiques
Adrien Perret, sous-directeur des politiques sociales et emploi
- **Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)**
Audrey Richard, présidente de l'ANDRH, directrice des ressources humaines du groupe Up
Christine Caldeira, secrétaire générale de l'ANDRH
- **Comité de bassin d'emploi Sud Val-de-Marne (fondateur du Label emploi 45+)**
Daniel Pigeon-Angelini, directeur
- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**
Franck von Lennep, directeur
Delphine Chaumel, sous-directrice direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
Stéphanie Gilardin, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
Antoine Imberti, adjoint au sous-directeur de la direction des études et des prévisions financières
- **Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)**
Olivier Maniette, directeur
Alexandra Auclair, directrice de cabinet
- **Caisse nationale des Barreaux français**
Bâtonnier Bruno Zillig, président
Gilles Not, directeur général
- **Sophie Lebret**, inspectrice des affaires sociales, et **Rodolphe Soulié**, directeur des ressources humaines, des relations sociales et de la coordination générale des soins au Centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Strasbourg, chargés d'une mission sur le fonds de prévention de l'usure professionnelle pour accompagner les établissements hospitaliers et médico-sociaux

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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